



# Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspective d'un savoir administratif (1789-1795)

Martine Sin Blima Sin Blima-Barru

## ► To cite this version:

Martine Sin Blima Sin Blima-Barru. Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspective d'un savoir administratif (1789-1795). Histoire. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013. Français. NNT : 2013PA010570 . tel-01244723

**HAL Id: tel-01244723**

**<https://theses.hal.science/tel-01244723>**

Submitted on 16 Dec 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

**Ecole doctorale d'Histoire**

**Institut d'Histoire de la Révolution française**

## **Le comité des décrets, procès-verbaux et archives**

*mise en perspective d'un savoir administratif*

**Martine SIN BLIMA-BARRU**

Thèse dirigée par M. Jean-Clément MARTIN, professeur émérite,  
Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne

soutenue le 11 mars 2013

**Jury :**

Mme Vida AZIMI, professeur, Université de Paris 2, rapporteur

M. Jean-Louis HALPERIN, professeur, Ecole Normale Supérieure, rapporteur

Mme Françoise HILDESHEIMER, conservateur général du patrimoine, Archives  
nationales, professeur, Université de Paris I

M. Hervé LEUWERS, professeur, Université Lille 3

M. Jean-Clément MARTIN, professeur émérite, Université de Paris I

M. Pierre SERNA, professeur, Université de Paris I



## Remerciements

Pendant 7 ans j'aurai fréquenté assidûment les bureaux du Comité des décrets.

Ce long voyage doit beaucoup à celui qui a suivi avec patience et bienveillance mes haltes, mes interrogations ou mes trouvailles. Sans la très grande liberté que ce travail nécessitait et que Jean-Clément Martin a su me donner, sans ses conseils ou ses critiques mais aussi sans son humour, ce travail n'aurait pu aboutir.

Ce cheminement doit aussi beaucoup à mes premiers « maîtres » de l'Institut d'Histoire de la Révolution française (université Paris I Panthéon-Sorbonne) Michel Vovelle et, avec une pensée toute particulière, Emile Ducoudray, lui qui a suivi mes premiers pas en « révolution » mais qui n'en verra pas l'aboutissement.

Je remercie tout particulièrement tous mes amis et tous mes collègues dont je ne pourrais pas dresser la liste tant les soutiens ont été nombreux ; la chaleur de leur amitié m'a permis d'y puiser la force nécessaire à cette entreprise.

Je dédie plus particulièrement ce travail aux miens, petite ou grande famille, jusqu'à ma famille de cœur, pour tout ce temps qu'ils ont accepté que je leur sacrifie, pour leur amour et leur générosité. Et à celles qui ne sont plus là.

Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)

## Table des matières

Partie I Introduction. Enquête sur l'histoire de la conservation des comités des Assemblées nationales révolutionnaires (1789-1860).....	29
Le traitement des archives des comités des Assemblées nationales sous la Révolution française.....	34
1 La création du dépôt des titres nationaux.....	35
2 Le problème de la nature des papiers produits par les comités de la Constituante.....	36
3 Les papiers des comités doivent-ils être gérés par les archives nationales ou par un fonctionnaire particulier.....	40
4 Les versements des papiers des comités de la Constituante.....	43
5 Les premiers inventaires des papiers des comités rédigés aux Archives nationales sous la Législative.....	45
6 Le devenir de l'enregistrement des archives des comités aux Archives nationales sous la Convention.....	49
La répartition des archives des comités des Assemblées nationales sous le Directoire.....	53
1 La commission du triage des papiers nommée par le ministre de l'Intérieur.....	54
2 La dispersion des archives des comités de la Convention.....	56
3 Le triage des archives du Comité des décrets.....	61
4 Le premier état sommaire des Archives nationales en l'an VII.....	66
Le traitement scientifique et matériel des archives des comités par les archivistes du XIXe siècle.....	72
1 La situation des papiers des comités après la mort de Camus en 1804.....	74
2 La transformation de la série E en série D.....	78
3 Premières classifications dans D .....	81
4 Les grands travaux de répartition de Daunou de 1834.....	83
5 Deuxième moitié du XIXe siècle : dispersion, subtilisation, réunion. Du chaos à la remise en ordre.....	87
6 Le classement définitif de D/I§1, agrégation de corpus hétérogène.....	93

Partie II Conclusion. Où termine l'enquête, où commence l'étude du fonctionnement du comité.....	100
--	-----

Partie III Introduction. La Constituante : la commission de surveillance de l'envoi des lois, en marche vers le comité des décrets.....	105
---	-----

Légiférer au quotidien, inventer les rapports de la Constituante et de l'exécutif.....	109
--	-----

1 Le problème posé par l'exécution des décrets.....	111
2 Réglementer et organiser : regard de l'Assemblée sur elle-même.....	115
3 La mise en place du service des archives de la représentation nationales (septembre 1789).....	121
4 Faire entrer une production d'archives issues de quelques mois d'existence .....	123

La question de la sanction et de l'acceptation de la loi par le roi : la valeur probante de la promulgation.....	128
--	-----

1 Dissonance autour des décrets du 4 août 1789.....	130
2 Les premiers articles constitutionnels d'octobre 1789.....	133
3 Novembre 1789, acte 1 du contrôle de la Constituante, l'obligation de dépôt aux Archives nationales.....	136
4 L'évitement de la question de la promulgation, acte de gouvernement.....	139
5 Novembre 1789, acte 2 du contrôle de la Constituante, la création de la Commission de la surveillance de l'envoi des décrets.....	142

La commission de surveillance de l'envoi des décrets au travail.....	148
--	-----

1 Les bases de fonctionnement de service.....	150
2 Réorganisation municipale – interférence ancien et nouveau système administratif.....	153
3 La responsabilité du garde des Sceaux.....	158
4 Les décrets du 23 mars 1790, nouvelles perspectives.....	160
5 Entre les Archives nationales et la commission de surveillance de l'envoi, le traitement des décrets constitutionnels.....	165

Rendre la loi parfaite issue dans une administration parfaite.....	170
--	-----

1 Extension des compétences du comité : la collation des décrets (juin-juillet 1790).....	172
2 Mise au travail du nouveau comité au lendemain du décret du 6 juillet 1790, une période de stabilité dans la promulgation.....	178

3 Améliorer la collation des décrets, droit de regard du comité sur le bureau des procès-verbaux du secrétariat de l'Assemblée.....	182
De la commission au comité, histoire d'organisation.....	188
1 Commission, bureau des décrets, Comité des « Quatre », Comité des Décrets, histoire d'intitulé.....	190
2 Des hommes au travail .....	193
3 L'organisation des missions au service de l'exécution et de la promulgation de la loi.....	199
4 La place du secrétaires-commis.....	202
Uniformisation de la loi, les décrets de septembre 1790 à novembre 1790.....	207
1 La forme de la loi, rôle du comité des décrets, rôle des archives.....	209
2 La loi d'organisation des Archives nationales, modification d'organigramme de l'Assemblée nationale, changement de hiérarchie de la loi.....	215
3 Conséquences directes et indirectes de la suppression des Parlements, une nouvelle perception de la loi .....	222
Exercices d'équilibres et de déséquilibres, la question de l'efficacité de l'administration de l'envoi des lois.....	227
1 Nouvelles perspective sur les savoirs des Archives et du comité après la loi du 2 novembre 1790.....	229
2 Affaiblissement du comité de la surveillance de l'envoi des lois puis renforcement de ces compétences pendant l'année 1791.....	234
3 Création d'une typologie particulière, les décrets d'aliénation des domaines nationaux.....	241
4 Juin 1791, la fuite du roi, un tournant.....	245
5 La fin du travail constitutionnel, les perspectives pour la 1ère législature	248
Partie IV Conclusion .....	253
Partie V Introduction. La législative, le temps d'une administration faussement sans événement.....	259
La Constituante au crible des inspections.....	263
1 D'une Assemblée à l'autre, le passage du cap.....	265
2 La commission d'inspection temporaire des archives des comités.....	270
3 Méthodes de travail et restitution des archives des comités.....	275



L'Assemblée nationale législative prête à travailler.....	278
1 L'organisation du Comité des décrets.....	280
2 Le personnel des secrétaires-commis.....	283
3 Principe de la délibération et de la collégialité.....	288
La législative, l'élargissement des compétences.....	292
1 La circulation des décrets sanctionnés et la question des décrets non soumis à la sanction .....	294
2 Définir la promulgation par l'organisation du Comité des décrets.....	297
3 Attitudes par rapport aux décrets non soumis à la sanction et aux décrets d'urgence.....	302
4 En marche vers l'intégration du bureau des procès-verbaux et du secrétariat .....	306
5 Les doutes du ministre de la Justice, prémices des décisions de la Convention.....	311
La question de la documentation liée à la vente des biens nationaux.....	314
1 La collation des décrets d'aliénation des biens domaniaux.....	316
2 L'organisation de la section archives du comité des décrets.....	317
3 L'interdépendance du Comité des décrets et des Archives nationales .....	320
4 La laborieuse réforme ou la réforme impossible ?.....	322
Le comité au cœur du fonctionnement de la justice d'exception : la Haute Cour de la nation.....	327
1 Quelles relations entre le comité des décrets et la Haute Cour ?.....	329
2 Un centre de correspondance unique autour de Comité des décrets.....	332
3 Le comité au centre de la machine judiciaire.....	335
4 Gestion de l'organisation interne de l'administration de la Haute Cour....	337
5 Le devenir de la Haute Cour à la fin de la Législative.....	339
Les derniers mois de la Législative, le basculement de la Convention nationale....	343
1 Entrer en relation avec les autres comités.....	345
2 Contrainte de fonctionnement au printemps 1792.....	348
3 Connaissance de la loi oblige.....	350
4 Les tâtonnements de l'organisation à l'heure de l'urgence.....	352

5	Le travail exceptionnel issu de la journée du 10 août 1792.....	355
6	L'expédition et l'impression des décrets sans la sanction du Roi .....	359
7	Le décret du 16 août 1792 et la théorie de la distinction entre lois et décrets .....	361
8	Préparation des modalités de fonctionnement de la Convention nationale .....	363
Partie VI Conclusion .....		367
Introduction. La Convention nationale, le temps de la complexité de l'organisation du comité des décrets, procès-verbaux ... et archives.....		374
Comment on travaille sous la Convention.....		379
A La place du législateur.....		381
1	Les logiques d'un comité numériquement nombreux.....	381
2	La succession des députés au rythme des renouvellements.....	383
3	Les orientations politiques au rythme des .....	391
4	La présence des députés au comité des décrets .....	398
5	Les cadres du comité : les commissaires-inspecteurs.....	400
B Hommes visibles, hommes invisibles.....		406
1	La permanence des secrétaires-commis, vers une professionnalisation du service de l'Assemblée.....	407
2	La rémunération du travail régulier, les gratifications du travail extraordinaire, positions.....	411
3	La rationalisation de l'organisation des bureaux du comité.....	417
4	Les conséquences de la loi du 14 frimaire an II sur l'organisation du comité .....	420
5	Les changements de l'après thermidor an II .....	426
Les missions héritées de la période de la Législative, continuité et rupture (septembre 1792-novembre 1792).....		430
1	Continuité d'une législature à l'autre.....	432
2	Le rôle de la commission distribution et impression de la Convention nationale .....	434
3	Le rôle de la commission des archives d'octobre 1792.....	438
4	La responsabilité sur le bureau des procès-verbaux, le sort du bureau des renvois et correspondance.....	441
5	La prise de contrôle du secrétariat de la Convention.....	444

Envoie, impression, publication, affichage des lois et des décrets, sous l'influence du Comité des décrets et procès-verbaux.....	449
---	-----

A Les premiers temps de l'action du Comité des décrets et procès-verbaux (octobre 1792-été 1793).....	450
---	-----

1 L'affaiblissement de la puissance exécutive des ministres.....	450
2 La surveillance de l'envoi jusqu'à la réception des décrets.....	451
3 Mises en œuvre du contrôle de l'exécution de la loi, dialogue entre les ministres et le Comité des décrets.....	454
4 Mouvement concentrique autour du bureau des procès-verbaux.....	458
5 Traiter autrement des décrets du domaine juridique et du domaine financier : les décrets d'accusation, d'aliénation des biens nationaux et de liquidation des pensions (novembre 1792-mars 1793).....	462

B La plus grande publicité de la loi (été-décembre 1793).....	469
---	-----

1 La loi portée à la connaissance de tous les défenseurs de la patrie.....	469
2 Evolution de la place du comité au secrétariat de la Convention.....	472
3 L'impression de la loi au Bulletin des lois de la République.....	475
4 Eliminer les derniers éléments d'inefficacité dans l'envoi des lois.....	477
5 De la suppression des ministères au 9 thermidor an II, changements et permanence.....	479

De la vérification des pouvoirs des députés à la poursuite des hors-la-loi.....	484
---	-----

1 Le décompte des députés absents : la vérification des pouvoirs, de la chute de la monarchie au début de la Convention.....	486
2 Les législateurs absents, première mesure, la révocation des congés.....	489
3 Le tournant des journées du 31 mai, 1er et 2 juin 1793, l'absence pour congé autorisé, l'absence sans motif et l'absence par mise en arrestation ou fuite...	491
4 L'admission des suppléants, compétence stratégique partagée.....	493
5 Les recensements des suppléants et des députés, outil de régulation.....	495

La Convention thermidorienne, vers un nouvel équilibre.....	501
---	-----

A L'impression, l'envoi, la promulgation sous l'administration du comité.....	503
---	-----

1 La commission des archives, le comité des archives, les Archives nationales et le comité des décrets, procès-verbaux et archives, histoire de parenté.....	503
2 Titre II Attributions des comités, article 19 Comité des décrets, procès-verbaux et archives .....	508
3 Maintenir les droits issus de la loi du 14 frimaire an II, dégagés de la tutelle du Comité de salut public.....	510

4 L'obligation des commissions exécutives de rendre compte aux comités..	512
B La réforme de l'impression du Bulletin des lois.....	515
1 Un nouveau mode d'impression, d'envoi et de promulgation des lois.....	515
2 Modifications, adaptations aux nouvelles procédures.....	517
C Les articles de la loi du 7 messidor an II, une mise en application minutieuse	521
1 Les premiers arrêtés d'exécution de la loi du 7 messidor an II : devenir des dépôts supprimés de la commune de Paris.....	521
2 L'entrée en fonction de l'Agence temporaire des titres .....	525
3 L'infléchissement des certitudes du comité face à la commune de Paris...	528
4 La question des titres à rendre aux particuliers ou à leur reprendre.....	532
5 Equilibre entre l'Agence temporaire des titres et le dépôt domanial.....	534
6 L'instruction préliminaire du triage dans les départements.....	536
7 Les parchemins, une question encombrante.....	538
Partie VII Partie 4 Conclusion.....	544
Conclusion générale.....	
Annexes.....	
Annexes 1. Les archives du comité des décrets, 1789-1795.....	
Annexe 2. Essai de relevé chronologique de terminologies historiques et juridiques.	
Annexe 3.Organigramme du Comité des décrets à l'Assemblée nationale, 1789-1795.....	
Annexe 4. Députés de la Convention nationale membres du Comité des décrets et procès-verbaux et du Comité des décrets, procès-verbaux et archives, 18 octobre 1792-3 brumaire an IV (25 octobre 1795).....	
6. Députés des Comités des décrets, par assemblées révolutionnaires, avec leurs professions, les dates de leurs mandants, les rapports et décrets présentés par chacun 21 novembre 1789 - 3 brumaire an IV (25 octobre 1795)	
7. Chronologie	
8. Lettre-circulaire du Comité des décrets et procès-verbaux du 27 germinal an II, recensement des présences des députés et des suppléants par département	
Sources.....	
Bibliographie .....	





## Introduction générale

L'intérêt et les approches des études effectuées ces douze dernières années sur les comités des assemblées nationales révolutionnaires ont profondément renouvelé la vision de ces administrations véhiculée par l'historiographie traditionnelle<sup>1</sup>. La plupart des travaux ont été produits entre la fin du XIXe siècle et le début du XXe siècle, inscrivant leurs réflexions autour de comités les plus en vus économiquement ou politiquement, mais en portant assez peu le champ de la recherche sur les comités en tant qu'objet d'études.

A l'occasion de la journée d'étude sur les comités des assemblées nationales révolutionnaires tenue en février 2011 à l'initiative de l'Institut d'Histoire de la Révolution française dans le cadre de l'ANR RevLoi de numérisation de la collection des lois éditée par Baudouin, quatre interventions établissaient des synthèses sur les problématiques de composition des comités, de missions, des travaux menés par les comités et des interactions entre eux et avec d'autres institutions. Elles ont permis de repousser ses images tenaces de partition entre comités plus intéressants et plus « utiles » que d'autres. La réalité de chacun des comités, souvent bien plus contrastée qu'il n'y paraît, permet de former un ensemble au carrefour de l'histoire administrative, politique et juridique.

---

<sup>1</sup>

[36] ABERDAM, [37] ABERDAM, [48] CASTELLA i PUJOLS, [54] COHEN, [92] MARTIN, [93] MATTA – DUVIGNAU

Le Comité des décrets a été jusqu'à présent absent des études en dehors de quelques mentions dans des ouvrages plus généraux<sup>2</sup>, mais ce comité est en dehors de ce contexte historiographique invisible dans le cadre des trois Assemblées nationales de la Révolution française qui a adopté des milliers de décrets. Cette vue ou plus exactement cette vue restreinte des missions de ce comité l'a réduit à une image schématique masquant le contenu même de ses fonctions. Bien ancré dans l'organigramme fonctionnel des comités de l'Assemblée nationale, ses contemporains ont eux jugé ce comité plus utile que ne l'a perçu la postérité, en le maintenant depuis sa création le 21 novembre 1789, sans discontinuité, jusqu'à la séparation de la Convention nationale le 3 brumaire an IV (25 octobre 1795). Créé à l'origine, comme de nombreux autres comités de l'Assemblée nationale constituante, pour assumer des compétences que les législateurs ne veulent pas endosser dans leur formation en tant que représentants de la Nation, le Comité des décrets prend en charge des tâches administratives et techniques dans un contexte qui se politise avec l'avancée de la Révolution française. L'interaction complexe qui se met en œuvre entre le comité et son environnement institutionnel crée une dynamique propice à l'enracinement de ses activités et à leur diversification. L'approche chronologique de son rôle permet de souligner la permanence de certaines de ses missions et ce que d'autres doivent au contexte conjoncturel suscité par des problématiques propres à une législature mais qui disparaissent avec la suivante.

---

<sup>2</sup>[47] CASTALDO, [98] OLIVE, [104] VERPEAUX



## Présentation de l'objet de recherche

### Une historiographie renouvelée

Les premiers travaux sur les comités des assemblées nationales révolutionnaires prennent naissance avec le Centenaire de la Révolution française. Subventionnés par le ministère de l'Instruction publique, ils forment un ensemble d'éditions de collections de documents inédits. Dans le cadre de la Commission de l'histoire de France, les procès-verbaux du Comité de salut public, du Comité d'instruction publique et de la Commission temporaire des arts sont édités. La Commission d'histoire économique de la Révolution française publie les procès-verbaux du Comité d'agriculture et de commerce, du Comité des droits féodaux, du Comité de mendicité, du Comité des finances et de la Commission des subsistances de l'an II. Cette activité intense est relayée par les publications orchestrées par la Commission Jaurès dans les années 1903. Quand en 1959, la Commission d'histoire économique et sociale de la Révolution française en prend le relais, les travaux sur les comités sont pratiquement abandonnés. Signe d'un changement d'intérêt de l'historiographie, il faut attendre les années 1980 pour voir les premières études reprendre.

Les publications imprimées sous l'égide de ces commissions ont une orientation précise. Tournés vers les comités de gouvernement, l'instruction publique et l'économie, les travaux ne s'intéressent pas aux comités sous l'angle de leurs missions, de leur composition, de leur fonctionnement. De plus, la plupart de ces recherches n'éclairent pas avec la même intensité les trois assemblées nationales. Sur 107 entrées bibliographiques touchant aux comités, 90 d'entre elles sont consacrées à la Convention nationale contre 24 sur la Constituante et 13 sur la Législative. Ce surinvestissement de la Convention doit tout aux comités de gouvernement, Comité de salut public et Comité de sûreté générale, qui ont beaucoup attiré les historiens d'où le grand nombre de leurs publications s'y rapportant<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> [55] CASTELLA i PUJOL, 2012, Introduction, que sait-on aujourd'hui des comités des assemblées parlementaires dans *Les comités des assemblées révolutionnaires, des laboratoires de la loi*

La spécificité des travaux universitaires, menés en parallèle des éditions de texte, réside dans le fait que nous les devons principalement à des historiens du droit<sup>4</sup>, comme Henri Olive pour sa thèse de droit sur *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, comme André Jabin pour sa thèse de droit sur *Les comités révolutionnaires (1793-1794). Leur rôle politique* ou beaucoup plus récemment la thèse de Julien Boudon *Les Jacobins. Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*.

Le travail accompli par les travaux de ces dernières années est donc tout à fait novateur. Ce renouveau est animé par des chercheurs ne sont pas des historiens du droit. Un seul a soutenu sa thèse dans le cadre d'une université de droit et porte sur le Comité de salut public mais envisagé de façon global et dans une approche renouvelée de l'histoire administrative. Les autres travaux se sont intéressés à des comités qui avaient été négligés par l'historiographie : le Comité de division, le Comité des inspecteurs de la salle, le Comité diplomatique, le Comité des rapports et recherches.

L'intérêt de ces recherches n'est pas seulement le fait de défricher des pans de l'histoire administrative, il permet également d'éclairer ce que la fabrication de la loi doit aux comités des assemblées nationales et également de mettre en lumière le traitement par les législateurs de ces objets politiques, qui constituent le domaine d'intervention de chacun des comités.

#### Des domaines d'intervention mouvants

Les comités des Assemblées nationales de la Révolution française ont endossé des fonctions qui ne faisaient pas strictement partie du travail législatif des députés. Pour autant si certains assument une mission principale sur une ou plusieurs assemblées, d'autres, au-delà de cette mission fondatrice de leur existence, prennent en charge d'autres fonctions soit ponctuellement sur une législature soit sur deux autres assemblées. De ce fait, le fonctionnement des comités d'une Assemblée ne peut pas toujours être utilisé pour éclairer les activités d'une autre période. L'originalité des institutions repose sur la facilité avec laquelle leurs compétences sont une adaptation à la situation d'un moment révolutionnaire en perpétuelle transformation.

---

<sup>4</sup> [99] OLIVE, [80] JABIN, [43] BOUDON

Leur capacité à réagir à leur environnement, et à inter-réagir les uns aux autres et par rapport aux autres institutions qui les entourent, explique la grande mobilité de leurs missions. Aucun de ces organes qui constituent les Assemblées nationales révolutionnaires ne reste longtemps figé dans des missions. Fragile équilibre entre des mesures politiques en perpétuelles évolutions ou recherche d'un ordre administratif constitué de compétences de plus en plus vastes, les comités procèdent bien souvent par incorporations de missions, par transformation de leurs structures et par partage de fonctions nécessaires à plusieurs. Le secrétariat des Assemblées nationales perd ses bureaux d'une part au profit du Comité des rapports et recherches, pour le bureau des renvois et de correspondance et d'autre part au profit du Comité des décrets, pour le bureau des procès-verbaux et le bureau des expéditions. Le Comité des décrets installe un de ses bureaux aux Archives nationales pour pouvoir accéder aux originaux des décrets. Sous la Convention nationale, ses employés récupèrent les missions de vérifications des pouvoirs des députés et de leurs suppléants. Autre particularité, certaines compétences de l'Assemblée nationale relèvent parfois d'un traitement conjoint entre plusieurs institutions comme l'aliénation des biens domaniaux demande l'intervention du Comité d'aliénation, du Comité des décrets, des Archives nationales, de la Caisse de l'extraordinaire et du ministre de la Justice puis de la Commission des administrations civiles, police et tribunaux.

La spécificité de ces comités est d'avoir été des institutions aux rôles élargis, mais très éphémères. Certains ont eu une durée d'existence circonscrite à la durée d'une législature, d'autres n'ont vécu que quelques mois. Quelle que soit la longueur de leur fonctionnement, aucun n'a survécu à la fin de la session de la Convention nationale. Pour autant, ce terme ne marque que celui d'une législature, les fonctions elles-mêmes perdurent bien souvent sous le Directoire et même au-delà. C'est le sens donné à une des premières décisions du Directoire exécutif prévoyant de répartir les dossiers des comités entre le Directoire exécutif pour les actes d'administration, les ministères nouvellement créés pour les affaires en cours, et les Archives nationales, pour les affaires terminées.

Problématique des sources

Les sources du fait de traitements administratifs se répartissent pendant la Révolution entre plusieurs administrations. Le corpus produit par les comités des Assemblées nationales est également le lieu d'enjeux politiques et stratégiques.

Comment éviter l'écueil constitué par l'héritage de fonctions exercées par la puissance législative entre 1789 et 1795 et que le pouvoir exécutif du Directoire doit pouvoir intégrer ? Les tactiques de revendication sur certains corpus sont proportionnelles aux enjeux de pouvoirs d'institutions dont les missions continuent par delà le changement de législature, comme c'est le cas pour les Archives nationales, l'Agence temporaire des titres ou le dépôt domanial, face à d'autres institutions qui renaissent avec le Directoire comme les ministères. Des appropriations se dessinent autour d'ensembles documentaires à plus grande valeur que d'autres. Le corpus produit par les employés du Comité des décrets localisés aux Archives nationales est laissé en l'état lors de la suppression du comité, repris sans qu'il y ait besoin d'une décision particulière par les employés des Archives nationales qui intègrent et les archives et les missions du Comité des décrets qui imposaient cette spatialisation pendant les assemblées révolutionnaires. Par contre, le traitement des archives relevant du triage de l'Agence temporaire des titres, au sein des différents dépôts et surtout du dépôt domanial, est âprement disputé par ces mêmes institutions qui ont survécu sous le Directoire et par les Archives nationales. La bataille qui se joue entre services se fait autant par arguments législatifs à partir des anciens décrets adoptés par la Convention nationale qui ne sont pas invalidés par le Conseil des Cinq-Cents, que par captation des archives du Comité des décrets.

La gestion purement archivistique de ces fonds au cours du XIX<sup>e</sup> siècle recompose à son tour continuellement les archives autour d'autres logiques : le lecteur actuel a entre les mains des documents dont il doit en permanence interroger la provenance afin d'être certain d'avoir réellement le corpus produit par les comités et non une documentation dont l'histoire de la conservation se perd dans les archives des Archives nationales. A partir de ce qui subsiste de la politique du comité, la reconstitution du fond par un travail d'archéologie des archives permet autant de documenter la constitution des archives du comité lui-même que d'interroger les compétences que les Assemblées nationales révolutionnaires lui ont attribuées.

## **Plan**

La question centrale de cette étude se situe autour de l'interrogation du rôle du Comité des décrets, procès-verbaux et archives comme acteur de convergence de savoir administratif dans l'action publique. Le terme de savoir comprend au sens large, ce que l'administration véhicule comme connaissances de son passé immédiat, ce que les hommes qui en font partie sont en mesure de recréer, de mettre en pratique et d'exécuter. L'expérimentation de ce savoir confrontée aux principes issus des Lumières est modelée par les processus en œuvre dans les décisions publiques, créateurs de nouveaux savoirs. Le savoir administratif est aussi ce legs de la Révolution française recomposé à l'infini par les cadres de classement des archivistes du XIX<sup>e</sup> siècle.

Notre point de vue ne tient pas à l'histoire politique, mais à une interprétation de l'histoire administrative et juridique de la Révolution française comme objet de structuration du Comité des décrets. La faiblesse de l'historiographie permet de prendre comme référence presque unique les archives produites par le Comité des décrets entre 1789 et 1795. Enrichi de celles des institutions partenaires, Assemblée nationale, ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur et Archives nationales, c'est un travail « pièce à pièce » qui permet de faire émerger une relecture systématique de ce fonds et de reconstruire son savoir et son impact. L'optique envisagée conduit à une démarche qui part de la chronologie de la construction du fait législatif au sein de l'Assemblée nationale pour relire progressivement le rôle tenu par le Comité des décrets et son autonomisation dans l'organigramme des institutions.

La première partie présente le corpus du Comité des décrets. Le contexte de constitution *a priori* des fonds des archives des comités des assemblées nationales révolutionnaires a profondément déterminé la perception qu'en ont les archivistes des Archives nationales. Conçu comme une enquête sur le terrain, le jeu de la reconstitution aboutit à reconstruire le corpus en un ensemble rendant visible l'action administrative du Comité des décrets. Les différents types de savoir qui entrent en jeu, structurent et aussi déstructurent les sources, qui créent une réorganisation administrative *a posteriori*. Ce parti pris méthodologique nous amène à franchir les bornes de la période chronologique couverte par la durée d'existence du comité. Nous nous proposons de pousser jusqu'au

Second Empire pour mettre en lumière les choix archivistiques qui président à l'organisation actuelle des archives produites par les comités des assemblées nationales de la Révolution française et plus particulièrement du Comité des décrets.

La deuxième partie se propose de reprendre le cheminement chronologique de l'existence du comité dans la Révolution française. Aussi cette partie sera consacrée à l'Assemblée nationale Constituante, la suivante à l'Assemblée nationale législative et la dernière à la Convention nationale. Cette organisation très académique permet de préserver les logiques administratives propres à chaque législature et de mieux contextualiser les orientations prises par le comité.

La période de la Constituante, qui voit la création du comité qui intéresse cette étude, met en jeu la modernisation des rapports institutionnels. Il s'agit de rendre compte de la fluctuation des frontières et de leurs transformations entre administration, gouvernement et droit. Dans ce télescopage créatif surgit un sens juridique qui évolue rapidement au rythme des décisions législatives permettant de définir la loi. Organe intermédiaire entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif la définition de l'action administrative du Comité des décrets souffre de l'absence de clarté du domaine de la loi largement en cours de création sous la Constituante. Les termes de procès-verbal, d'arrêt, de décret, de lettre-patente, de proclamation et de loi répondent à ceux plus génériques d'extrait, de minute-originale, d'expédition authentique, et forment un petit dictionnaire des termes les plus fréquemment utilisés, mais qui recouvrent en fonction des acteurs et des moments, des acceptations qui peuvent être différentes. La théorie telle que la définit la réflexion des juristes des Assemblées nationales se trouve confrontée à une pratique de leur utilisation qui la modifie et l'ajuste aux besoins législatifs. L'interrogation de cette partie autour de cette problématique juridique est fondamentale puisqu'à l'origine de la création et de la pérennité du Comité des décrets jusqu'en 1795. La terminologie n'est pas seulement un moyen de préciser le contenu de la loi et de lui donner du sens, elle est aussi un outil de classification de l'objet législatif qui permet de constituer des associations qu'on peut qualifier de sémiologiques. Directement lié à cette démarche, nous proposons cet essai de définition terminologique en annexe : il repose entièrement sur le relevé de la théorie en œuvre dans les décrets, et de son appropriation à travers les savoir-faire administratifs visibles dans les archives.

La période de la Législative est le temps de la troisième partie. Prévue par les contemporains comme entièrement consacrée au politique, l'Assemblée nationale législative reconduit un Comité des décrets qui s'affirme d'emblée comme détenteur d'un savoir administratif assis sur des compétences procédurales. L'invention des nouvelles formes de légitimité n'est cependant jamais définitive. Si le fonctionnement de la représentation nationale valorise certains types de savoir propres au Comité des décrets, le cours des événements de la Révolution bouscule les fonctionnements installés. Les nouvelles circulations transforment profondément les relations des acteurs administratifs les uns avec les autres. La chute de la monarchie, événement majeur de cette législature, oblige le Comité des décrets à adapter son ordre administratif aux changements politiques

La quatrième partie consacrée à la Convention nationale coïncide avec le moment de la consolidation administrative du Comité des décrets. L'évolution politique qui se joue sur la scène nationale n'entame pas la stabilisation des modalités de fonctionnement et l'accomplissement d'une construction d'ensemble cohérente. C'est aussi la période de la mise en œuvre de la rationalisation des savoirs : l'importance des compétences tient autant au jeu des intégrations de services qu'à l'utilisation de nouveaux moyens. Au cours de la Convention, le Comité des décrets absorbe le bureau des procès-verbaux, le bureau des expéditions et également les compétences des archives générales de la République à partir de fructidor an II. La publicité des lois par le biais du *Bulletin des lois de la République* va également être fortement organisée par l'expérience acquise depuis 1789 en termes de surveillance de la circulation de la loi.

Au final, l'étude du Comité des décrets doit permettre de montrer comment ces administrations spécifiques de la Révolution française ont pu rendre cohérente une démarche administrative complexe traversée par des savoirs et des transformations de son action.

## **Remarques**

Selon les usages actuels d'impression des thèses, il a été fait un seul volume recto-verso. La thèse s'ouvre sur la table des matières. A la fin du volume on trouvera les annexes comprenant l'inventaire des archives du Comité des décrets, un dictionnaire de

terminologie historique et juridique, un organigramme permettant de suivre l'évolution du comité, la présentation des députés qui ont fait partis du comité, une chronologie des décrets concernant le comité. La liste des sources et la bibliographie terminent les annexes.

### Liste des abréviations utilisées

AN : Archives nationales

AP T. p. : *Archives parlementaires de 1787 à 1860 : recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises, 1ère série 1789-1799* ; suivi de la tomaison et de la page

Baudin, T. p. : *Collection générale des décrets rendus par l'Assemblée nationale* ; suivi de la tomaison et de la page

Duvergier, T. p. : *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlement de 1788 à 1824* ; suivi de la tomaison et de la page

Le travail présenté est étayé par de nombreuses références aux décrets adoptés par les Assemblées nationales révolutionnaires. En attendant la fin de l'ANR RevLoi qui donnera accès à la *Collection* de Baudouin sous une forme numérique à partir de l'automne 2013, nous avons privilégié dans nos citations les renvois aux *Archives parlementaires* du fait de la facilité d'accéder à l'ensemble du recueil soit au sein de la base de données Gallica, soit dans de nombreuses bibliothèques. Nous nous référons à la *Collection* Baudouin ou à celle de Duvergier pour les décrets postérieurs au 30 brumaire an III (20 novembre 1794) qui ne sont pas encore couverts par les *Archives parlementaires*. Pour les décrets antérieurs à cette date, nous avons recours aux références de la *Collection* Baudouin ou de celle de Duvergier pour les décrets qui n'ont pas été choisis d'être publiés dans les *Archives parlementaires*. Quand nous citons l'une des deux collections, nous avons privilégié la *Collection* Duvergier toujours sur le même critère de l'accessibilité, puisque les huit premiers tomes qui couvrent notre période son entièrement accessible sous leur forme numérique sur le site Internet Archives.org. La *Collection* Duvergier résultant également d'un choix de publication des décrets, l'auteur ayant exposé qu'il n'y reproduirait pas les textes de lois les plus



politiques de la Terreur, le recours à la *Collection* Baudouin s'avère indispensable pour certains décrets. Elle est consultable sur autorisation exceptionnelle aux Archives nationales (série AD/XVIIIe). Les sources de la loi constituées par le *Bulletin des lois de la République* ou par l'impression des *Procès-verbaux* ne sont pas citées en note de bas de page, la première parce que ne commençant pas avant prairial an II, la deuxième, conservée aux Archives nationales, n'étant pas librement communicable.

### **Choix des termes**

Le Comité qui fait l'objet de l'étude a eu plusieurs intitulés dont les utilisations s'inscrivent souvent successivement dans le temps. Ils permettent de désigner tout à la fois l'institution et de résumer ses fonctions. Les termes de « décrets », de « procès-verbaux » ou d' « archives » y jouent un rôle majeur, mais font aussi écho à d'autres institutions extérieures au comité. Le risque de confusion de compréhension existe. De plus, les termes désignent aussi des objets qui sont du ressort du comité et aussi du domaine d'autres organes pouvant de ce fait rendre le discours sur le comité assez flou. Pour écarter tout risque d'incompréhension quand nous désignons le Comité des décrets, en accord avec Jean-Clément Martin, directeur de cette thèse, nous avons choisi de créer des abréviations propres au Comité des décrets. A l'exception de la première partie où l'intitulé « Comité des décrets » sera utilisé pour désigner l'institution en général, dans les trois autres parties, l'appellation du comité sera donnée sous sa forme intégrale la fois correspondant à sa création, son abréviation sera alors rappelée entre parenthèse. Celle-ci sera ensuite exclusivement utilisée :

CSED : Commission de surveillance de l'envoi des décrets (21 novembre 1789-6 juillet 1790)

CED : Comité de la surveillance de l'envoi des lois et de la collation des décrets (6 juillet 1790 – 3 septembre 1791)

CD : Comité des décrets (26 octobre 1791 – 18 octobre 1792)

CDPV : Comité des décrets et procès-verbaux (18 octobre 1792 – 7 fructidor an II)

CDPVA : Comité des décrets, procès-verbaux et archives (7 fructidor an II – 3 brumaire an IV).

## **Normes de transcription**

Nous avons utilisé les normes de transcription généralement admise dans l'édition des textes de la période moderne. Ceci veut dire que pour ne pas gêner la compréhension, l'orthographe a été adaptée aux normes contemporaines. En revanche, les imparfaits en -oit ont été conservés et la forme de la syntaxe a été préservée. Quand un passage pouvait être imprécis, les ajouts ont été mis entre crochets. L'emploi des majuscules a été normalisé en fonction de notre usage actuel. Nous avons aussi employé systématiquement l'abréviation « lt » pour livre tournois.



# PARTIE 1



## **Partie I Introduction. Enquête sur l'histoire de la conservation des comités des Assemblées nationales révolutionnaires (1789-1860)**

« Le document n'est pas l'heureux instrument d'une histoire qui serait en elle-même et de plein droit *mémoire* ; l'histoire, c'est une certaine manière pour une société de donner statut et élaboration à une masse documentaire dont elle ne se sépare pas. » <sup>5</sup>

L'étude d'un comité des Assemblées nationales de la Révolution française impose d'être replacée dans le cadre plus large de l'histoire de la conservation de ce fonds aux Archives nationales. Le traitement des archives issues du travail des comités a été fortement marqué par les décisions politiques que les députés des trois Assemblées ont prises à leur sujet, puis par les choix opérés par les archivistes du XIXe siècle. De ce fait, s'il est connu que les archives des comités ne sont pas toutes dans la série D conservée aux Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, la simple exploration des autres séries regroupant les archives de la période révolutionnaire ne suffit pas à en réduire la difficulté. Les recherches déjà effectuées sur les comités sont toutes passées par cet écueil. Outre cette problématique commune, la classification des archives du Comité des décrets a eu à pâtir de la proximité de ses fonctions avec celles des Archives nationales entre 1789 et 1795. Au-delà des décisions prises dès cette époque sur la

---

<sup>5</sup> [75] FOUCAULT

conservation de ses archives, le dépôt des papiers du Comité des décrets devient pour les Archives nationales du début du Directoire un enjeu politique de récupération de compétences administratives et de compétition d'autorité sur d'autres dépôts. Cependant, les manipulations qui vont être effectuées à cette époque ne s'arrêtent pas là. Elles conditionnent, en partie, d'autres déplacements d'ensemble, d'éparpillement de pièces particulières, que le fonds du Comité des décrets va connaître jusqu'aux grands travaux de classements de la Direction générale des Archives de l'Empire à la fin du XIXe siècle. Le décryptage de ces mutations d'archives doit donc être parcouru de 1789 jusqu'en 1860.

La complexité de l'ensemble de ces implications impose une certaine orientation à l'historiographie sur les comités. Avant même de se poser la question des fonctions du Comité des décrets, nous ne pouvons faire l'économie de questionner les archives. Ces précautions reviennent à poser la question générale de la dispersion des archives du Comité des décrets mais aussi à interroger l'organisation des archives des autres comités des assemblées nationales révolutionnaires. Cette question en entraîne une autre concernant la pertinence de considérer les archives que les Archives nationales attachent au Comité des décrets comme étant bien celles du comité ou relevant d'autres institutions. Seule cette exploration permet de reconstituer la démarche administrative du Comité des décrets et son étude historique.

Travailler sur le Comité des décrets peut sembler une tâche aisée. Contrairement à d'autres comités des Assemblées nationales révolutionnaires, l'intégralité du corpus est décrite dans la série D/I§1 des Archives nationales, sans l'éparpillement propre aux autres dans les séries AF/I, AF/II ou F. Si l'introduction de D/I§1 de *l'Etat général des fonds, tome 2* nous conforte dans cette impression, force est de constater, une fois les cartons ouverts, qu'il y a matière à interrogation. Plusieurs problèmes d'identification des archives se posent à nous, accompagnés de questions sur la pertinence de la place de certains documents dans la classification de D/I§1.

En ouvrant les uns à la suite des autres les cartons, en consultant les registres, le chercheur ne peut être que frappé par l'hétérogénéité des archives regroupées dans la

Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)  
sous-série D/I§1 et rattachées au « Comité des décrets, procès-verbaux et archives »  
selon l'intitulé donné dans les instruments de recherche.

Le premier carton D/I§1/1 qui est décrit comme concernant l'organisation du comité, réunit des documents de provenances apparemment diverses où les lacunes posent la question de la localisation de ce qui manque. A côté d'états de personnel de l'Assemblée nationale Constituante, où se trouve ce qui concerne les deux autres Assemblées ? Pourquoi ces états se trouvent-ils dans cette sous-série et non pas dans la série C où sont conservées les archives des Assemblées nationales ? Autre interrogation, parmi les 39 cartons qui forment la série D/I§1, les sous-chemises portent l'ancienne cotation E/I. Cette sous-série a été créée dans le premier cadre de classement des Archives nationales mis en place par Armand-Gaston Camus, son premier garde. L'archiviste avait bien affecté la classe E aux papiers des comités des Assemblées nationales, mais la partie E/I était affectée au service des Archives nationales. Pourquoi des archives des Archives des Assemblées nationales se trouvent-elles intégrées dans D/I§1, sans que leur provenance ne soit signalée dans l'instrument de recherche, ni annotée comme telle à l'intérieur même des cartons ?

Autre incongruité, la série D/I§1 renferme des archives du contrôle de l'impression des assignats, D/I§1/8 à 19, production administrative émanant là encore des fonctions des Archives nationales sous la Révolution, et non du Comité des décrets contrairement à ce qui est dit dans l'introduction de *l'Etat général des fonds, tome 2*. Leur classement aurait dû être fait dans la série AB affectée aux archives produites par les Archives nationales. Enième bizarrerie, pour en citer une dernière parmi d'autres, en avançant dans l'exploration de cet ensemble, nous trouvons 5 cartons D/I§1/23 à 27 d'états de rectifications de pensions de décembre 1792 à prairial an X (mai-juin 1802) alors que le Comité des décrets n'a pas survécu à la fin de la Convention nationale soit le 3 brumaire an IV (25 octobre 1795). Ce domaine relève-t-il bien des compétences du comité ou est-ce le même cas que les assignats, les états de rectifications des liquidations de pension auraient dû être rattachés à un autre fonds ? Si ces dossiers sont bien de l'activité administrative du comité, la question se pose du suivi pendant une période qui s'étend bien au-delà de son temps d'exercice.



Le recours à la diplomatique des documents apporte peu d'informations immédiatement interrogeables. La diversité des estampilles apposées par les archivistes des Archives nationales montre la constitution d'un fonds par agrégation de pièces à des époques différentes : première estampille « Archives nationales » du début du XIX<sup>e</sup> siècle, deuxième catégorie d'estampille « Archives du royaume, section législative » propre à la période de la Restauration et enfin l'estampille « Archives générales de l'Empire » qui est celle du Second Empire. Ces différences d'époque signifient qu'au classement primitif de l'époque de l'estampille « Archives nationales » des documents provenant soit d'ensemble non encore classé soit d'autres sections des Archives nationales ont été intégrés. L'ensemble de questions posées pousse à entreprendre une archéologie des archives du Comité des décrets afin de reconstituer son corpus d'origine et la démarche suivie par les archivistes au cours du XIX<sup>e</sup> siècle.

Ce travail rencontre un champ plus vaste dans lequel il doit s'intégrer, celui de l'histoire de la production des archives des comités des Assemblées nationales. Trois grandes étapes se succèdent. Les premiers versements des archives des comités pendant la période révolutionnaire ; leur répartition effectuée par le service du triage du ministre de l'Intérieur au début du Directoire ; le traitement scientifique des archivistes au XIX<sup>e</sup> siècle. Sans entrer ici dans l'étude approfondie des processus qui ont constitué ces différentes phases, ils seront détaillés dans les chapitres consacrés au fonctionnement du Comité des décrets durant les trois Assemblées nationales, il faut tout de même préciser tout de suite, parmi les décisions prises sur cette durée historique, ce qui a permis de structurer le fonds d'archives jusqu'à sa forme définitive actuellement connue. L'historique de la conservation des archives du Comité des décrets se confond d'une part avec l'histoire de la constitution des fonds d'archives à l'époque révolutionnaire et d'autre part avec l'histoire des versements des archives de l'ensemble des comités aux Archives nationales et des choix ou des décisions des traitements intellectuels et matériels qui vont lui être appliqués.



## Chapitre I

# Le traitement des archives des comités des Assemblées nationales sous la Révolution française

---

L'étude de l'histoire de la conservation des archives du Comité des décrets se confond en partie avec celle de l'histoire des Archives nationales sous la Révolution française. Le choix de la personnalité du premier garde des Archives de l'Assemblée nationale constituante, Armand-Gaston Camus, a fortement influencé son devenir. Avec une totale liberté de décision, l'archiviste de la République, ancien avocat au Parlement, lui-même député du Tiers Etat de Paris, impose à ces pairs l'organisation des papiers issus du travail de l'Assemblée. Sa vision de la classification du dépôt des lois détermine une hiérarchisation des archives dans laquelle les papiers des comités de la Constituante vont s'insérer à partir de septembre 1790. Cependant il faut attendre la fin de cette première session, pour que les archives soient déposées aux Archives nationales ... avant d'être immédiatement remises aux comités de l'Assemblée nationale législative qui ont pris la succession des premiers comités. Jusqu'à la fin de la Convention nationale l'organisation interne des archives des comités subit peu de modifications.

## **1 La création du dépôt des titres nationaux**

La création de la série E réservée aux archives des comités des Assemblées nationales de la Révolution intervient dans le contexte de constitution du dépôt des lois, initiée dès la réunion des députés de la Constituante. Après avoir été élu le 4 août 1789<sup>6</sup>, garde des Archives de l'Assemblée nationale constituante, Armand-Gaston Camus distribue aux députés un *Ordre de travail* qui expose le premier cadre de classement des « actes et papiers nationaux ». Cette appellation désigne tous les documents qui sont produits du fait de l'activité des députés réunis en assemblée éponyme. C'est déjà la définition qui en est donnée dans le chapitre VIII du règlement intérieur de la Constituante du 29 juillet 1789 qui se préoccupe d'assurer la conservation matérielle, tant des actes qui émaneraient d'elle, que des pièces de tout genre qui lui seraient adressées. En six articles consacrés aux archives et au secrétariat de l'Assemblée, la création d'un dépôt est ordonnée<sup>7</sup>. Ce dépôt doit être composé d'armoires fermant à trois clefs, dont l'une devait rester entre les mains du président, la seconde entre celles de l'un des secrétaires, et la troisième entre les mains de l'archiviste.

Ce chapitre du règlement intérieur tient lieu, de fait, de règlement des Archives jusqu'à la loi des 4 et 7 septembre 1790 qui organise le service. En distinguant les papiers qui relèvent du secrétariat de ceux des archives de l'Assemblée, le chapitre VIII crée une partition entre ce qui est produit par le travail hors séance délibérative des députés et ce qui relève du travail de la réunion encore récente des députés des anciens Etats généraux<sup>8</sup>. L'auto proclamation en Assemblée nationale promeut l'idée d'un Etat avec une personnalité marquée et d'une reconnaissance forte de la propriété de l'Etat. Rien de ce qui est produit par la nation ou qui est adressé à sa représentation ne doit pouvoir passer, être transféré dans des mains privées. La séparation de ce qui est désigné comme « actes et papiers nationaux » de la masse des archives jusque-là détenues par le

---

<sup>6</sup>AN, AB/Va/2, 4 août 1789 : décret relatif à la nomination d'un archiviste, 14 août : scrutin dans chacun des bureaux, 17 août annonce du résultat

<sup>7</sup>AP, T. 8 p.297

<sup>8</sup>[156] OGILVIE

secrétariat de l'Assemblée en un dépôt des titres, ressort de la vision moderne d'un besoin de constituer, de consacrer un dépôt légal des titres et des lois non plus *a posteriori*, comme le ferait un service d'archives d'Ancien régime, mais au fur et à mesure de la production même des papiers. Les archives sont un outil d'instrumentalisation politique du nouvel Etat. De ce fait, celui qui est élu à la tête des Archives de l'Assemblée nationale, est un député parmi les députés renforçant l'identité politique de ce nouveau service.

Cet esprit qui initie la fondation du service des Archives de l'Assemblée nationale constituante entraîne une vision centrée sur la production législative des députés à l'exclusion de toute autre documentation. La façon d'organiser les archives au sein du dépôt correspond à la hiérarchie des actes telle que l'entendent les députés.

## **2                    Le problème de la nature des papiers                       produits par les comités de la Constituante**

Le dépôt unique de toutes les lois révolutionnaires réunit trois classes, définies dans l'*Ordre de travail* : au sommet de la hiérarchie des actes, la 1ère concerne les archives directement relatives à la formation et composition de l'Assemblée et émanées d'elle au cours de sa session, la 2ème tous les papiers adressés à l'Assemblée, la 3ème et dernière classe, les écrits concernant les opérations de l'Assemblée<sup>9</sup>. Une procédure d'enregistrement des pièces, au fur et à mesure de leur entrée dans les différentes classes, est mise en place dès le 27 août 1789 avec l'ouverture de trois registres cotés respectivement A, B et C<sup>10</sup>. En complément et pour faciliter les recherches, Camus prévoit des index : une table des matières, une table des noms et une table chronologique<sup>11</sup>. La classification primitive constitue un manifeste de ce qui relève du travail sacré de la Constituante ... et de ce qui n'en fait pas partie ou plus exactement de ce qui n'en fait pas encore partie en août 1789.

---

<sup>9</sup>[113] TUETÉY

<sup>10</sup>AN, C/II/41 et 42 registres A, C/II/43 et 44 registres B, D/I§2/ registres C

<sup>11</sup>AN, C/II/45 à 51

En effet pendant tout l'automne, de nombreux débats de la Constituante, sur lesquels nous reviendrons<sup>12</sup>, portent sur la définition de la loi, le problème de la sanction et de la promulgation<sup>13</sup>. Au fur et à mesure que le débat avance et que des décrets sont adoptés pour résoudre les difficultés posées, le cadre de classement s'étoffe, reflétant l'avancée de la réflexion législative et des choix terminologiques pour nommer les actes législatifs. Ainsi le 26 octobre 1789, Camus ouvre la classe D pour conserver les minutes authentiques des décrets et actes émanés de la représentation nationale dont le ministre de la Justice fait le dépôt aux Archives. En novembre, il commence à tenir les premiers registres des expéditions authentiques des lois sur parchemins et scellées du sceau de l'Etat<sup>14</sup>.

Quelques mois après la fuite du roi, l'archiviste intègre les modifications institutionnelles qui y sont liées en reflétant dans le classement des documents d'archives le changement de vision du pouvoir en place par ses contemporains. Alors que l'Etat se trouve dans l'obligation de promulguer des lois sans qu'elles aient été sanctionnées, Camus étend les compétences de son dépôt sur deux types d'actes qui se trouvent ainsi consacrés comme relevant de la loi. La première typologie des décrets qui font alors leur entrée aux Archives, ne sont pas sujets à la sanction mais qui sont néanmoins portés au roi en double expédition, afin qu'il en ordonne l'exécution. Une de ces expéditions est ensuite renvoyée aux Archives par le ministre de la Justice, avec l'annonce que le roi en a ordonné l'exécution. Cette annonce n'est pas écrite sur le décret, auquel le pouvoir exécutif ne doit rien ajouter : elle est seulement indiquée dans une note que le ministre joint à son envoi. Cette catégorie d'acte devient la classe G pour laquelle Camus ouvre un registre d'enregistrement le 9 août 1791<sup>15</sup>. Les décrets sur lesquels le roi s'est réservé l'examen forment la deuxième catégorie et entre dans la nouvelle classe F<sup>16</sup>.

Les papiers produits en dehors de l'enceinte de l'Assemblée des députés, que ce soit au sein des bureaux de la Constituante, comme des comités, ne sont pas du domaine du dépôt des lois. La position sur les papiers produits par les comités est due au rôle mineur

---

<sup>12</sup> Voir Partie 2, chapitre II

<sup>13</sup>[114] VERPEAUX

<sup>14</sup>AN, A/303-321, Registres d'enregistrement des expéditions authentiques des lois déposées par le ministre de la Justice aux Archives sous la Constituante, la Législative et la Convention nationale

<sup>15</sup>AN, A// 312

<sup>16</sup>AN, A// 313

que ces organes étaient destinés à avoir par rapport aux bureaux<sup>17</sup>. Cependant, l'accroissement de leur autorité et le volume des affaires à traiter entraînent une inflation des missions confiées aux comités et leur multiplication entre 1789 et 1790 alors que parallèlement, par un mouvement contraire, l'autorité des bureaux décline. A ce stade, les papiers des comités sont des documents de travail qui restent dans les locaux occupés par chacun d'entre eux. Les débats de l'année 1790 vont naître de la nécessité d'organiser le service des Archives, toujours sans règlement propre, et donnent une issue aux problèmes de la conservation de la masse des papiers des comités. Pour les députés, comme pour Camus, l'enjeu se situe dans l'aspect organisationnel. L'organisation administrative de l'Assemblée nationale lui est intimement liée. La première attention de Camus se situe d'ailleurs au niveau de la réglementation des secrétaires commis. Une fois réglée la question de l'organisation des différents services et du rôle de chacun des hommes, députés comme commis, la masse documentaire produite deviendra un nouveau problème.

A plusieurs reprises, l'archiviste se saisit des questions liées à l'organisation du travail des commis, à leur rémunération et au contrôle de leur activité. Dès août 1789, les projets de règlements et de décrets se succèdent en ce qui concerne les employés du secrétariat de l'Assemblée. Le 23 octobre 1789, Camus fait adopter un décret organisant le fonctionnement des bureaux et des comités de l'Assemblée. Ce texte est l'œuvre d'une commission formée pour examiner les réformes à faire dans les différents bureaux de l'Assemblée, le nombre de personnes qui y sont employées, leurs appointements et la fourniture de la cire et du papier<sup>18</sup>. Camus en tant que membre de la commission, en est le rapporteur<sup>19</sup>. L'Assemblée nationale employait alors trente-huit commis dans l'ensemble de ses services, recevant chacun 200 livres par mois d'appointements. Par esprit d'économie, Camus propose d'en retrancher onze. Il propose « de réduire les plus utiles et les plus intelligents » à 150 livres, et de diminuer graduellement les appointements des autres, à raison de leurs talents et de leur intelligence. Ces dispositions rencontrent quelques critiques. On oppose la justice à l'économie, le bien du service à la parcimonie des réductions. Néanmoins le décret est adopté le 23 octobre 1789 au moment du déménagement de l'Assemblée nationale de Versailles à Paris et du

---

<sup>17</sup>[55] CASTALDO

<sup>18</sup>AN, C//30/245

<sup>19</sup>AP T. 9 p. 483

changement de financement de son fonctionnement qui n'est plus imputé au budget du secrétariat de la Maison du roi, mais à ses dépenses propres.

Le contrôle de l'administration de l'Assemblée est renforcé par une autre disposition du décret du 23 octobre 1789, qui entame l'autorité des secrétaires de la représentation nationale par l'élection de deux inspecteurs chargés de surveiller le travail des commis dans les bureaux. Les députés Anson et Salomon sont élus<sup>20</sup>.

Le besoin de maintenir un nombre le plus réduit possible de commis pour éviter un coût trop important vient en contradiction de l'accroissement du travail des comités. Leurs manipulations sont grandissantes produisant de fait de nombreux papiers dans le cadre de leurs activités. Ce corpus est également le résultat d'expéditions et de minutes envoyées par les greffes des Chambres de comptes, Cour des Aides, etc.

L'importance politique de cette documentation est quelquefois soulignée par les députés. La masse représentée par cette production et le besoin d'ordre sont, avant toute autre considération, présents à l'esprit des constituants. Le 18 février 1790, Bureaux de Pusy, en désignant les comités, souligne cet aspect : " Vos archives contiennent un amas déjà très considérable de pièces, mémoires, cartes et places dans lequel il devient indispensable de mettre de l'ordre " <sup>21</sup>. Certes, cette remarque est une habile introduction qui lui permet d'avancer la candidature de Cottereaux, ingénieur géographe employé par le sous-comité de la division du territoire, comme l'homme apte à y mettre de l'ordre. Cette position est celle propre à un courant favorable à la gestion des papiers des comités par eux-mêmes. En arguant que le problème du volume des papiers des comités relève d'un enjeu d'organisation interne de ses organes, certains veulent restreindre le problème. Cette attitude est aussi la vision traditionnelle de ces hommes issus de l' « ancien régime » pour qui chaque institution génère son propre service d'archives loin de toute idée de concentration des papiers en de mêmes mains. Le dépôt mis en place par Camus quelques mois plus tôt amorce une notion nouvelle d'archives relevant du domaine public et donc relevant de la compétence régaliennne de l'Etat. Tous ne sont pas encore prêts à adopter cette vision moderne des choses, pensée qui pourtant

---

<sup>20</sup>AN, C//30/245

<sup>21</sup>AP T. 11 p. 688



n'est pas complètement neuve mais à trouver ses partisans très tôt dans le XVIIIe siècle<sup>22</sup>.

Poser cette question traduit l'urgence, pour d'autres députés de la Constituante, de structurer le système de gestion des archives de l'Assemblée nationale. Le règlement intérieur de l'Assemblée et la personnalisation de la fonction de garde des Archives tiennent encore lieu d'organisation, laissant vide le problème du fonctionnement même des Archives. Pour suivre cette logique, la commission dont on a parlé est nommée et chargée de cet objet. Des députés provenant de différents comités, constitution, finances, les quatre inspecteurs de la salle et l'archiviste en forment les membres. L'actualité de questions qui prennent le devant de la scène législative repousse les décisions de la commission de sept mois. Le décret d'organisation des Archives nationales des 4 et 7 septembre 1790 répond à l'impératif de structurer ce service et de définir les papiers qui doivent y être conservés.

### **3 Les papiers des comités doivent-ils être gérés par les archives nationales ou par un fonctionnaire particulier**

Selon la conception de Camus, les archives produites par les comités n'étaient pas destinées à entrer dans son dépôt des lois, mais la problématique posée par la masse des papiers des comités aboutit à leur intégration dans la réflexion plus générale de la commission chargée de préparer le décret d'organisation des archives dite de la représentation nationale. Lors de la séance du 2 septembre, Camus rappelle l'importance de mettre à l'ordre du jour cette question. En poussant à une prise en compte globale de la problématique sur les archives, les députés se préparent à reconnaître que les papiers des comités sont bien du ressort des Archives dont Camus a la garde.

Les séances des 4 et 7 septembre 1790 sont consacrées à ce débat. A cette occasion il faut remarquer que les échanges n'ont pas lié le règlement de l'organisation des bureaux à la question des archives, malgré la réglementation sur les bureaux déjà instaurée par Camus. Après la lecture du rapport de la commission par Gossin, un des rapporteurs,

---

<sup>22</sup> Déjà en écrit en faveur de la réunion des dépôts d'archives des finances dont l'éparpillement est une atteinte à l'économie nécessaire à leur gestion.

Regnaud de Saint-Jean-d'Angély déclare : « Il serait important de n'organiser les archives que lorsqu'on organisera les bureaux ; la raison de ma manière de voir me paraît des plus simples ; il doit exister une communication entre vos bureaux et le grand dépôt ; vos bureaux ne sont point organisés, vous n'avez point d'idée d'ensemble ; ma motion a été adoptée, dans une autre circonstance, par M. Camus qui jouit de votre confiance dans cette partie. Je conclus à l'ajournement. » L'objection sera balayée et les Archives nationales, créées sous ce nom, englobent dans l'article 1 du décret « tous les actes qui établissent la Constitution du royaume, son droit public, ses lois et sa distribution en départements » et « tous les actes mentionnés dans l'article précédent seront réunis dans un dépôt unique, sous la garde de l'archiviste national, qui sera responsable des pièces confiées à ses soins » (article 2)<sup>23</sup>.

Ce texte de fondation, très général dans sa définition des Archives, permet de clôturer les débats tant sur le champ d'intervention de l'archiviste que sur celui des enjeux de pouvoirs autour des papiers des comités et plus largement toute documentation qui serait susceptible d'être comprise dans la large définition de l'article 1. La légitimité du travail accompli par Camus, comme celui à venir, est établie. Nous reviendrons sur la portée de ce texte<sup>24</sup>. Le décret clôt les débats autour de la nature des papiers produits par les comités. Les archives ne sont pas que celles de l'Assemblée nationale, elles sont le dépôt unique et intègre à ce titre toute la production qui émane d'elle et de ses organes dépendants. Dès le 12 septembre 1790, le jour même où le décret des 4 et 7 septembre est sanctionné par le roi, Camus tire les conclusions de la décision et crée une nouvelle classe, E, pour conserver les archives issues du travail des comités pour lesquelles il prépare un nouveau registre d'enregistrement<sup>25</sup>.

Avant même toute démarche vers les comités pour en obtenir le versement, ou toute demande de leur part de déposer leurs papiers, le registre anticipe l'arrivée des archives. Camus numérote d'abord tous les comités en partant du numéro 1, chiffre qu'il attribue aux ... Archives. Là encore, nous aborderons plus loin la symbolique de la première place que Camus accorde aux Archives nationales au sein de l'ensemble des comités.

---

<sup>23</sup>AP T. 18 p.512 et suiv. Voir également Partie 2, chapitre 6, 2. Pour les détails du processus de l'élaboration de la loi d'organisation des Archives nationales et son lien avec la création de la série E aux Archives nationales pour la conservation des archives des comités des assemblées révolutionnaires

<sup>24</sup> Voir Partie 2, chapitre VII

<sup>25</sup>AN, AB/Va/\*/1

Sous la Convention nationale, la liste dressée par Camus sous la Constituante est prolongée et atteint le chiffre 45 comprenant aussi bien des comités qui existent toujours comme des comités qui ont été nouvellement créés, ou d'autres qui ont eu une durée d'existence plus brève. Quelques pages sont laissées vierges pour l'enregistrement futur des papiers à venir dans le dépôt. Après avoir retranscrit la liste des comités en première page, celle-ci forme une sorte de table des matières qui renvoie au folio du registre où l'enregistrement des archives correspondantes est appelé à ce faire. A chacun des folios, l'en-tête de chaque partie commence avec l'intitulé « Travail de ... » et le nom du comité. Camus ajoute *a posteriori* une introduction au début du registre qui rend compte de l'histoire des versements des archives des comités.

Le dépôt des lois est maintenant élargi au travail quotidien des députés, en dehors de l'exercice de leur mandat électif pendant les délibérations, et des secrétaires-commis attachés aux comités. Alors que les autres classes sont progressivement nourries par l'entrée des papiers nationaux, les comités de la Constituante vont garder dans leurs bureaux leurs archives jusqu'à la fin de la session. Avec ce corpus, les Archives nationales vont entreprendre leur premier grand travail de gestion des archives, non plus *a priori* comme pour les autres catégories d'archives, mais *a posteriori*, donc de façon plus traditionnelle. La prise en compte des archives formées par la conservation des décrets ou par les papiers issus du travail des comités amène les Archives nationales à concilier ce traitement très moderne de la documentation au fur et à mesure de son élaboration avec les principes hérités des archivistes du XVIII<sup>e</sup> siècle, en partant d'un corpus déjà formé. Le dépôt initial créé par Camus englobe maintenant une documentation issue du travail de l'assemblée avec quatre classes d'archives et une loi d'organisation qui symbolise cette avancée. Cependant, aucun décret ne précise le mode d'entrée des archives des comités aux Archives nationales. La fin de la Constituante va être l'occasion de préparer l'ouverture de la première législature en marquant le début de l'an I de la République par un transfert en masse des archives produites par les comités vers les Archives nationales.

#### **4 Les versements des papiers des comités de la Constituante**

Lors de la dernière séance de l'Assemblée nationale constituante, le 21 septembre 1791, un décret ordonne le transport aux Archives nationales des papiers qui étaient dans les divers comités en attendant de pouvoir être versés aux administrations successives. Le déroulement est précieusement fixé : le 29 septembre, les Comités des finances, central de liquidation, des contributions publiques et des pensions doivent remettre leurs clefs aux Archives nationales après classement des papiers et établissement d'un état sommaire du contenu et du nombre des cartons. Entre le 26 et le 29, les autres comités doivent transporter aux Archives nationales leurs papiers après classement sur place. Avant cette opération, les papiers relatifs à l'administration devaient être transmis aux départements ministériels qu'ils concernent comme stipulé dans le décret pris à la fin de la Constituante. Pour le 30 septembre, des états sommaires devaient compléter l'entrée des papiers des comités aux Archives nationales.

Les états sommaires établis par les comités<sup>26</sup> montrent que les premières et deuxièmes dispositions ont été suivies d'application, l'ensemble des papiers étant entré entre le 23 septembre et le 31 octobre 1789. La chronologie des versements commence avec le Comité de constitution dès le 23. Les états prévus ont été dressés le 28 pour le Comité des finances, le 29 pour le Comité de contribution publique, le Comité ecclésiastique et le Comité de la marine, complété, pour ce dernier, le 8 octobre. Le 30 se poursuit la remise des papiers, accompagnés de leur état sommaire, avec le dépôt du Comité des finances, section du Trésor public, le 21 octobre le Comité central de liquidation avec pour ce comité la précision supplémentaire de remise des clefs. Le 26 octobre, le Comité des pensions, et le 27 et le 29, le Comité de judicature, suivent les précédents. Le Comité des domaines fait un dépôt le 29 septembre. Le 29, c'est aussi le dépôt du Comité de salubrité. Le Comité des monnaies dépose en deux fois leurs papiers les 26 et 29 septembre, le 29 pour le Comité de constitution et division du royaume, le 2 octobre pour le Comité des assignats, le 6 octobre pour le Comité d'aliénation, le 31 octobre pour le Comité d'agriculture et commerce. Quant au Comité des décrets, il remet ses papiers et son état sommaire le 28 septembre, suivis d'un second dépôt à une date non

---

<sup>26</sup>Ils sont actuellement conservés dans AB/XV/5 et D/I§1/1

précisée. Aucun comité ne fait exception au mouvement impulsé par le décret du 21 septembre 1791.

Les états sommaires qui accompagnent les dépôts, sont de natures inégales, certains sont une simple liste du nombre de cartons et registres remis, d'autres sont suffisamment détaillés pour permettre un aperçu des travaux des comités de la Constituante. Cet ensemble, dont on connaît toujours le nombre de cartons déposés, forme un volume considérable. Les entrées vont des 12 cartons, registres et livres du Comité de salubrité au dépôt des 230 cartons et registres du Comité des rapports.

Des cinq jours initialement prévus par le décret du 21 septembre, l'opération a été bien plus longue et échelonnée. Cette indication montre l'ignorance des députés du volume que représentaient les papiers à transférer et donc du temps que cela prendrait. C'est d'ailleurs une précision qui y est souvent apportée en tête de chaque chapitre du registre E d'enregistrement des archives des comités pour tout nouveau comité concerné. En excuse au fait que rien n'y est enregistré, l'archiviste a souligné que l'inventaire des archives a été fait dans d'autres registres en raison de la trop grande masse des papiers énumérer.

Le dépôt était par nature provisoire puisque les archives des comités n'étaient conservées aux Archives nationales qu'en attendant la création des nouveaux comités de la Législative. De ce fait, le manque de temps empêchait toute inscription dans le registre E et les indications qu'on peut y lire sont postérieures à septembre 1791. Dès le 23 octobre 1791, un autre décret règle le retour des papiers des comités au sein des nouveaux comités qui se mettent en place au début de la première législature. Le facteur temps joue un rôle prépondérant dans l'impossibilité de mener à bien l'enregistrement des papiers dans le registre. Les états sommaires qui ont accompagné les opérations de dépôts temporaires, rendaient l'enregistrement inutile pour beaucoup. Seize comités ont effectué des dépôts parfois considérables. Par la suite, seuls les comités ayant peu d'archives verront leurs papiers enregistrés dans le registre E : folio 23, 15 cartons sont enregistrés sous la cote VII pour le travail du Comité de l'extraordinaire des finances le 24 octobre 1791, seul versement à être daté ; folio 30, cote X, 2 cartons du travail du Comité des pensions ; folio 37, cote XII travail du Comité central de liquidation, 7 cartons ; folio 43, cote XIII, 9 cartons sur le travail du Comité d'agriculture et

commerce, dont l'enregistrement sera continué jusqu'en 1796 ; folio 47 cote XIV, 56 cartons par ordre alphabétique des départements sur le travail du Comité des droits féodaux ; folio 63, cote XVIII, 2 cartons du travail du Comité des domaines.

Les archives enregistrés n'avaient pas systématiquement besoin d'être reversés aux comités et restaient parfois aux Archives nationales. Sur les états sommaires qui ont été conservés par les Archives nationales, sont précisées la date de la remise par l'archiviste des clefs pour les comités qui ne devaient ne remettre que celles-ci, ou la date du retour des papiers dans les comités qui ont pris la succession de ceux de la Constituante. Cependant, l'ensemble des papiers n'a pas été immédiatement restitué aux nouveaux comités. D'abord, cette remise devait être demandée à l'issue d'une délibération prise en séance du dit comité. Ensuite on s'aperçoit que bien souvent les remises se sont effectuées sur une période étendue dans le temps, entraînant un ou plusieurs versements successifs au sein des comités de la Législative ou vers un autre comité qui a repris les compétences d'un des comités de la Constituante. Le décret du 23 octobre tel qu'il est rédigé peut laisser penser que ces remises aux comités doivent se faire pour un même comité dans une même opération. En fait, les comités de la Législative vont par leur pratique lui donner un autre sens. Ces réintégrations par à-coup témoignent du besoin d'efficacité dans le travail des comités qui ne prennent dans les archives antérieures que celles qui peuvent leur permettre de répondre à l'actualité de leurs missions. Ils n'ont pas de temps pour un travail sur des papiers anciens qu'il leur faudrait traiter globalement s'ils les reprenaient. Pour répondre à leurs besoins ponctuels, les comités prennent alors une délibération pour demander la remise de certains cartons.

## **5 Les premiers inventaires des papiers des comités rédigés aux Archives nationales sous la Législative**

Un troisième décret va institutionnaliser l'organisation aux Archives nationales des papiers des comités. Le 27 décembre 1791, l'Assemblée nationale ordonne de procéder au triage et à l'inventaire général sommaire de tous les papiers des comités déposés. L'inventaire devra être dressé par les Archives nationales en double exemplaire, un restant aux Archives et l'autre destiné aux comités.

Le but était de permettre le déplacement des papiers tout en conservant un état de leur situation au moment de la fin de la Constituante. Un registre d'enregistrement des sorties des Archives nationales vers les comités est également ouvert<sup>27</sup>. Les premières remises aux comités de l'Assemblée nationale législative ont lieu à partir de janvier 1792 et s'étalent jusqu'en juin de la même année. D'autres transferts auront lieu plus tard, demandés par les comités de la Convention nationale, en décembre 1792 et courant 1793. Certaines reprises des comités sont juste une mention du nombre de cartons, d'autres citent les numéros des cartons dont on peut trouver la correspondance dans les inventaires dressés par les Archives nationales, d'autres encore donnent l'énoncé précis des pièces qui sont remises aux comités. La tenue du compte des sorties des archives est classée parmi les travaux extraordinaires que les Archives nationales ont assurés pendant l'année 1792<sup>28</sup>. Camus en précise l'importance pour l'activité de son service : « On l'a commencé au mois de janvier 1792, et on y a travaillé jusqu'au 10 août suivant. Six commis y étoient employés. A la fin du mois d'août, quelques petites parties restoient à terminer. [...] La dépense de cet inventaire est grande, non seulement à raison du nombre de commis qu'il a occupés, mais encore à raison de ce qu'il a fallu qu'alors une partie des commis employés à la transcription [des actes de convocation des Etats généraux] se retirassent dans un bureau particulier : d'où il est résulté un accroissement de la dépense du chauffage et de celle de la lumière. [...] S'il reste quelque chose à faire en cette partie, c'est un objet très modique, qui exige à peine un mois de travail d'un commis extraordinaire. » Le registre des sorties des archives des comités représente aussi les fondements administratifs sur lesquels les comités de la Législative appuient leurs travaux. Leur examen donne vraiment l'impression d'une administration qui évolue et se construit avec une très grande rapidité au sein de l'Assemblée nationale par adaptation aux besoins, entre continuité de certaines missions de la Constituante et mises en place de la Constitution de 1791.

Les inventaires, dressés par les secrétaires des Archives sur les papiers des comités, rendent caduc le registre coté E qui devait initialement rassembler l'ensemble de l'enregistrement des papiers de tous les comités. Ce qui est une des autres explications à son caractère incomplet. Ainsi, au cours de l'Assemblée nationale législative, le travail

---

<sup>27</sup>Cahier coté sous la Révolution E I 35, non coté actuellement

<sup>28</sup>*Etat des archives du 10 septembre 1792*, CAMUS

des Archives nationales est en partie consacré à l'établissement des inventaires des papiers des comités, dressés en application du décret du 27 décembre 1791. Bien sûr, les Archives nationales continuent d'enregistrer les actes liés au travail des députés dans les autres registres ainsi que d'assurer la correspondance avec les ministères, de répondre aux demandes de recherches et d'assurer les expéditions. Mais l'activité sous la Législative est fortement tournée vers cette fonction de mise en ordre des archives des comités de la Constituante tant par l'élaboration des états sommaires que par la tenue du registre des remises aux comités. Si les Archives nationales contemporaines n'ont pas conservé tous les états sommaires, ceux dont on dispose adoptent une présentation identique. Sous la forme de grands cahiers par comité, chacun reprend la numérotation donnée dans l'introduction du registre E<sup>29</sup>. Les papiers des comités qui ont fait l'objet d'un inventaire sont les Comités des lettres de cachet, de constitution, des finances, ecclésiastique, des rapports, des recherches et d'Avignon.

Le cas du Comité de constitution de l'Assemblée nationale constituante offre un aperçu intéressant de la mise en application du décret, les Archives nationales conservant encore aujourd'hui le double exemplaire. Les Archives nationales ont rédigé en double douze cahiers entre le 9 janvier et le 13 avril 1792 et sont cotés E IV. L'exemplaire remis au Comité de législation, qui a repris nombre des archives, est resté sous la forme des cahiers. Ils ont reçu la référence 564 qui correspond au numéro d'analyse de l'*Etat des inventaires des Archives nationales du 1<sup>er</sup> janvier 1914*. Ces anciens inventaires recensent un ensemble de 1546 cartons et registres plus une douzaine de cartons dits supplémentaires portant sur le département d'Ille-et-Vilaine. Un jeu de fiches indexe partiellement ces papiers.

L'exemplaire conservé par les Archives nationales a été relié en deux registres qui sont conservés au même endroit avec les numéros 566.1 et 566.2 du même *Etat des inventaires*. Le même conditionnement a été adopté pour les inventaires des Comités des lettres de cachets (E V), de judicature et des finances qui ont été reliés ensemble dans le registre 568. L'inventaire du Comité ecclésiastique est composé du registre E XIX 2<sup>ème</sup> partie ou §2 (coté 596.2). Le registre 596.2 comprend également l'inventaire

---

<sup>29</sup>Ils sont mentionnés en annexe dans les sources avec leur référence en E. Considérés jusqu'à aujourd'hui comme des instruments de recherche, ils n'ont jamais été intégrés aux archives des Archives nationales de la période révolutionnaire au sein de la série AB, comme d'autres travaux de ce service ce qui explique l'absence de cotation archivistique.



du Comité des recherches (E XXIXbis). Un registre 594 dresse l'inventaire des papiers du Comité des rapports (E XXIX). Dans le registre E I, <sup>30</sup>l'enregistrement n° 122 concerne les cahiers de ces mêmes comités, dont l'exemplaire remis aux comités puis reversé aux Archives nationales est aujourd'hui disparu.

Une fois terminés les travaux de classement prévus au décret du 27 décembre 1791, les inventaires des comités ont été envoyés aux comités de l'Assemblée nationale Législative. On remarque que les travaux de tri, d'inventaires des papiers des comités se sont étalés sur toute la durée de la Législative. Ce décret prévoyait aussi que les comités devaient inventorier eux-mêmes les pièces produites par leur travail au fur et à mesure. Les inventaires qui devaient être remis aux Archives nationales tous les trois mois n'ont pas été entrepris. Ce défaut d'application ne signifie pourtant pas que les comités ne géraient pas leurs archives. Sous la Convention, le Comité de salut public et le Comité de sûreté général avait un archiviste employé à plein temps<sup>31</sup>, les délibérations d'autres comités mentionnent de part en part telle ou telle pièce conservée dans les archives de leur bureau. Absence donc de gestion des archives des comités au fur et à mesure de la production de leurs documents, mais également, entre la Législative et la Convention, les archives des comités restent dans les bureaux avec certains documents remontant à la Constituante. Pourtant, le décret du 10 octobre 1792 adopté sur le rapport d'une commission temporaire des archives avait prévu dans son article 5 que les comités devraient déposer sous huitaine leurs archives<sup>32</sup>. Mais cette disposition ne sera pas appliquée.

Dans son *Etat des Archives nationales au 10 septembre 1792*<sup>33</sup> Camus dresse le tableau des papiers qui sont restés aux Archives nationales et qui n'ont pas été remis aux comités, bilan de ces quelques mois de traitement des archives des comités de la Constitution aux Archives nationales. Il précise que « la plus grande partie en est sortie en exécution du décret du 23 octobre 1791 ». Les chiffres de ce qui est resté, donnent une idée tout de même assez vertigineuse de la masse de ce corpus et du travail accompli sous la Constituante : 2121 liasses pour le Comité de constitution, 632 liasses pour le Comité de division, 926 liasses pour le Comité des finances, 700 liasses pour le

---

<sup>30</sup> AN, AB/Va/\*/1

<sup>31</sup> [10] MATTA-DUVIGNAU pour le Comité de salut public

<sup>32</sup> Voir Partie 4, chapitre II,3

<sup>33</sup> AN, AB/VI/1

Comité ecclésiastique, 73 pour le Comité des lettres de cachet, 292 liasses et 29 cartons pour le Comité des rapports, 247 liasses pour le Comité des recherches, 136 pour le Comité de judicature, 172 pour le Comité d'aliénation des biens nationaux, 2 cartons sur Avignon, 1 carton contenant les inventaires du garde-meuble de la couronne. Bien sûr cette notion de liasses et de cartons est imprécise faute d'informations sur ce qu'elle désigne, mais l'importance des chiffres représente néanmoins un indicateur intéressant.

Ce premier travail clôt la fin des sessions de l'Assemblée nationale législative. Certaines archives des comités de la période de la Constituante sont restées aux Archives nationales. La plupart ont été remises aux comités de la Législative afin qu'ils soient en mesure d'effectuer les opérations liées à leurs compétences en s'appuyant sur les matériaux déjà produits par leurs prédécesseurs. Au moment de la dissolution de la Législative, les archives des comités ne sont pas transférés aux Archives nationales. Les nouveaux comités s'inscrivent donc dans la continuité des travaux déjà accomplis, et héritent du savoir administratif de la période de la Constituante et de la Législative pour nombre d'entre eux.

## **6 Le devenir de l'enregistrement des archives des comités aux Archives nationales sous la Convention**

Les premiers enregistrements consignés dans le registre E I<sup>34</sup> sont datés du 27 août 1792. A cette date, le travail lié aux inventaires des comités en application du décret du 27 décembre 1791 est achevé. Camus raconte qu'il a « porté sur le registre commun [à tous les comités], renseigné de la même lettre E, les papiers relatifs aux Archives ; à la correspondance des ministres pour les envois des lois et autres pièces ; à celle des commissaires des assignats, pour le papier destiné à leur fabrication, etc. »<sup>35</sup> En effet, les Archives nationales sont en tête de la liste des comités que Camus a dressée et porte le numéro I de la numérotation continue donnée pour chacun d'entre eux. Si aucun décret de création d'un Comité des Archives n'existe sous la Législative, ce comité est en

---

<sup>34</sup> AN, AB/Va/\*/1

<sup>35</sup> *Etat des archives du 10 septembre 1792*, CAMUS

quelque sorte institutionnalisé par sa place occupée en tête des autres comités créés par l'Assemblée nationale. L'*Almanach royal* de 1792 reprend cette hiérarchisation et on y trouve les Archives nationales dans l'énumération des comités de l'Assemblée nationale. Sa présence dans cette publication officielle de l'administration française témoigne de sa volonté, sinon de son statut, d'être reconnu en tant que comité. Quand on se réfère à la définition étroite que Camus donnait des Archives en août 1789, on mesure le parcours politique accompli dans la conception intellectuelle du dépôt des Archives à la veille de la Convention. De lieu sacré de conservation des titres nationaux, réminiscence à peine voilée du Trésor royal des chartes, on assiste à l'acquisition d'un statut documentaire différent. Tout le corpus, finalement mis au même niveau que les autres comités, du fait du traitement matériel et intellectuel, donne une mission plus large au service de Camus. De service des archives prestigieuses de l'Assemblée nationale, la confrontation à la masse de la production induite par l'énorme travail des comités oblige les Archives nationales à se rechercher une parenté ailleurs que dans la proximité initiale du secrétariat de l'Assemblée. Camus en dehors de toute décision législative fait donc de son service *de facto* un comité parmi les autres comités, création intellectuelle à défaut d'être constitutionnelle, mais qui est cependant admise par les législateurs.

De ce fait le 27 août 1792, le registre d'enregistrement des archives des comités reçoit les premiers enregistrements des seules archives des comités pour lesquelles il n'a pas été fait d'inventaire spécifique et donc pour lesquelles le registre est utile : les archives des Archives nationales. Ce registre va être le premier lieu de rencontre des archives produites par les Archives nationales avec les papiers des autres comités et par la suite des archives du Comité des décrets, procès-verbaux et archives. Il est de ce fait utile de détailler son organisation matérielle interne qui joue un rôle déterminant dans cette proximité.

L'inscription des archives des Archives nationales se fait au fur et à mesure du versement des archives sans ordre intellectuel préconçu. Les dates d'enregistrement sont inscrites en marge des intitulés au moment de leur entrée ou les indications des personnes qui en ont assuré la rédaction sont consignées et permettent de situer dans le temps la progression du travail d'enregistrement. Le 27 août 1792, 37 premiers enregistrements sont effectués. Le 10 septembre 1792, ce sont les n°38 à 44 puis le 15 le n° 45. Là s'arrête ce qu'on peut qualifier de première partie de la rédaction du registre.

Camus confirme dans son *Etat des archives* qu'à la date du 10 septembre 1792, 44 liasses et 6 registres y sont enregistrés qui « constatent tout ce qui s'est fait et à dû se faire aux Archives ». Il s'agit d'un premier ensemble des archives produites par les Archives de l'Assemblée nationale constituante et législative.

Il faut ensuite attendre le 25 ventôse an II (15 mars 1794) où les n° 46 à 63 sont enregistrés. A cette date Camus est en captivité en Autriche depuis la nuit des 1<sup>er</sup> et 2 avril 1793. La rédaction a donc été continuée par les commissaires des Archives qui assurent son intérim, comme le prévoyait la loi des 4 et 7 septembre 1790 « en cas de maladie ou d'autre empêchement ». Dans le climat particulièrement agité de ce mois de ventôse an II, la reprise de l'enregistrement des archives des Archives nationales a des allures de repli stratégique sur des activités moins exposées politiquement. A partir de l'article 64, Baudin des Ardennes, l'un des commissaires, assure lui-même l'enregistrement, le 1<sup>er</sup> messidor an II (19 juin 1794). Jusqu'à l'article 190, aucune autre indication chronologique n'est mentionnée. Puis le secrétaire-commis des Archives nationales, Coru-Sarthe, poursuit l'enregistrement de l'ensemble du registre à partir de l'article 191 sans autre précision de datation. Les archives enregistrées datent alors de septembre 1795 et au-delà. Ce mois correspond au moment où Baudin va être président de la Convention nationale<sup>36</sup>. Bien que restant commissaire des Archives, Camus étant toujours en captivité, Baudin se désengage alors de l'administration des Archives. Le retour de captivité de Camus et sa reprise en main des Archives en nivôse an IV (janvier 1796) ne change pas la façon dont la rédaction du registre est effectuée.

Les mentions chronologiques sont toujours absentes, pour autant les intervalles de dates des documents eux-mêmes suivent un déroulement chronologique logique allant jusqu'en fructidor an V (août – septembre 1797) pour les plus récents. Au numéro 277, il est précisé que commence l'enregistrement des papiers « provenant du Comité des décrets, procès-verbaux et archives de la Convention nationale ». Au vu des intitulés des pièces, les articles 277 et 278 sont de la correspondance de l'archiviste donc relèvent encore de la gestion des Archives nationales. L'enregistrement des papiers du comité commence véritablement à partir du n° 279. Dans l'état mensuel des travaux des Archives nationales que Coru-Sarthe tient à partir de l'an IV, le secrétaire-commis rend

---

<sup>36</sup>Baudin est président du 2 au 17 vendémiaire an IV (24 septembre-9 octobre 1795)

compte que le triage des papiers de ce comité, n'a commencé que fin 1798, début 1799<sup>37</sup>.

Entre les numéros 279 et 422 du registre E I<sup>38</sup>, les archives du Comité des décrets versées à la fin de la Convention nationale et couvrant toute la période d'existence du comité depuis la Constituante jusqu'à la Convention, sont enregistrées. A partir du numéro 423, Coru-Sarthe reprend la rédaction des notices concernant les papiers des Archives nationales. La problématique de l'intégration des archives du Comité des décrets dans l'enregistrement des archives des Archives nationales ne peut être envisagée sans prendre en compte la globalité du traitement des archives de l'ensemble des comités au début du Directoire exécutif. Nous reviendrons dans les chapitres consacrés à la Convention nationale sur les éléments qui ont permis à l'archiviste de procéder à cette absorption et sur ses motivations<sup>39</sup>. L'enregistrement est effectué sur les indications de Camus par le secrétaire-commis Coru-Sarthe, également son gendre, qui tout le long de sa longue carrière de 45 ans aux Archives nationales offre l'image de l'arqué-type de l'employé modèle<sup>40</sup>. Les archives du Comité des décrets, procès-verbaux et archives insérées dans l'enregistrement des archives des Archives nationales auraient dû trouver place au folio 136 du même registre E I, à son numéro de comité XXX. Porteuse en germe des altérations et des confusions de logiques documentaires opérées au XIXe siècle, les archives du Comité des décrets comme les archives de tous les comités de la Convention, en tant qu'institutions supprimées par l'ordre nouveau, subissent également les décisions générales adoptées par le Directoire exécutif au début de ses travaux entre brumaire et nivôse an V.

---

<sup>37</sup> AN, AB/VIII/1

<sup>38</sup> AN, AB/Va/\*/1

<sup>39</sup> Voir Partie 4, chapitre V,D

<sup>40</sup> AN, LH//596/48. Daunou, garde des Archives de la royauté, dépose un dossier de proposition de distinction honorifique à la Grande Chancellerie pour proposer Coru-Sarthe à la Légion d'honneur en récompense de ses 59 années de travail au service de l'Etat, soit 14 ans au Régiment d'infanterie du duc d'Orléans et à la Maison militaire du roi et 45 ans aux Archives nationales où il entre le 1er mars 1790. Il est décoré chevalier de l'Ordre royal de la Légion d'honneur le 10 janvier 1835. Il meurt la même année.

## Chapitre II

### La répartition des archives des comités des Assemblées nationales sous le Directoire

Dès le début du Directoire, les commissaires de l'ancien Comité des décrets décident de déposer leurs archives aux Archives nationales les 15 et 24 brumaire an 4 (6 et 15 novembre 1795). Cette initiative personnelle, en opposition avec les directives du ministère de l'Intérieur tout juste réformé, détermine l'entrée très précoce de leurs archives aux Archives nationales, alors que le corpus documentaire produit par les autres comités doit subir le poids des décisions du Directoire qui les éparpille entre plusieurs institutions. La production du Comité des décrets va être rejointe par quelques éléments provenant d'autres comités mais de façon très marginale. Peu d'années après, les Archives nationales trient et classent ce fonds. Si le traitement des archives du Comité des décrets est une action attendue, les modalités selon lesquelles il est mis en œuvre relèvent d'une démarche bien différente des seules motivations archivistiques.

## **1 La commission du triage des papiers nommée par le ministre de l'Intérieur**

La Convention nationale, à la veille de terminer ses travaux, ordonne le 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) que les comités choisissent parmi chacun d'eux, deux commissaires qui étaient réélus au sein du Corps législatif<sup>41</sup>. Ils devaient se charger de la conservation des cartons, liasses, registres et papiers pour en faire la remise soit aux Archives nationales, soit au Directoire exécutif aussitôt son installation, soit aux ministères pour les affaires courantes.

Le Directoire exécutif charge le ministère de l'Intérieur de ce triage. Il nomme une commission qui bénéficie de la liberté de circuler dans les comités et qui devait travailler de concert avec les commissaires des comités qui sont alors dénommés commissaires-conservateurs des papiers des comités. Au ministère, cette commission prend le nom de bureau du triage des titres avec comme coordonnateur de ses travaux, le bureau des renseignements. Ce dernier bureau est plus particulièrement chargé de recueillir et de classer les renseignements sur les arts et manufactures, l'agriculture, les travaux publics, le commerce, l'instruction publique, le régime des prisons et des hôpitaux et en général sur les différentes attributions d'économie politique et d'administration qui relèvent du ministère de l'Intérieur. Au sein du bureau des renseignements se trouve également la section chargée de la garde des archives du ministère où sont déposés les papiers des comités et des commissions exécutives supprimées concernant les affaires terminées. Ce dernier bureau est parfois appelé dans certains documents, bureau particulier des archives et renseignements du ministère de l'Intérieur<sup>42</sup>.

Un arrêté du 13 brumaire an IV (4 novembre 1795) du Directoire exécutif fixe la méthode de triage qui devait être utilisée en privilégiant de « les classer par matières » d'après la division des nouveaux ministères. Dans une optique différente de ce qui a été fait en 1791, il s'agit de dissoudre dans l'organisation nouvellement mise en place, les

---

<sup>41</sup>Duvergier T. 8 p.440

<sup>42</sup> AN, F/1a/594

traces du gouvernement de la Convention. Entre la Constituante et la Législative, les décisions des députés assuraient, en déposant temporairement les archives des comités, la transmission d'un savoir administratif. Le seul rapprochement que l'on peut faire entre le dépôt de 1791 et celui de l'an IV est cette volonté de transmission des dossiers portant sur des affaires en cours pour pouvoir en assurer l'instruction. Le Directoire exécutif en continuité de la politique de la Convention thermidorienne, poursuit le travail initié par le décret du 5 fructidor an III (22 août 1795) dont le but est de terminer la Révolution. Relayée par les commissaires issus de chacun des comités, cette politique va organiser de façon très efficace le triage du corpus des comités et prendre des décisions qui vont être lourdes de conséquences en détruisant l'intégrité de l'ensemble documentaire. Les archives de l'Assemblée nationale avaient été organisées par provenance et par typologie des documents utilisés ou produits par l'institution. Le ministère de l'Intérieur s'inscrit dans un cadre de classement méthodique de bibliothèque par division thématique des ministères. La décision, tant administrative que politique, est d'une très grande violence et rend invisible les savoirs créés par les comités. L'éparpillement dissout les archives des comités dans la « nouvelle organisation » des divisions des ministères tout juste recréés. Dès les premiers temps du Directoire, le symbole de la reprise en main de l'exécutif sur le législatif est très fort.

Le bureau du triage du ministère impose aux commissaires issus des comités d'opérer un pré-triage selon une classification précise :

« 1° Les minutes et registres d'arrêtés du comité sont mis séparément et par ordre de date, ces pièces devant passer au Directoire exécutif ;

2° toutes les autres pièces sont divisées en autant de classes qu'il y a de ministres différents, suivant leurs attributions respectives fixées par la loi du 10 vendémiaire ;

3° les affaires qui se trouveront concerner plusieurs ministres, sont mises dans la classe correspondante à celui qui doit en connaître le premier ;

4° et que ce triage se fasse de la manière expliquée dans les deux articles précédents, avant tout pour les affaires non terminées, dont le prompt renvoi aux ministres qu'elles concernent, importe à l'action de la machine administrative. »<sup>43</sup> Ce démantèlement orchestré par le nouveau service d'archives du ministère de l'Intérieur ne laisse aucune

---

<sup>43</sup> AN, F/1a/594 Rapport du ministre de l'Intérieur du 26 prairial an IV (14 juin 1796)



place aux Archives nationales, tout au plus sert-il de dépôt des papiers qui ne sont pas destinés à être transférés au Directoire exécutif ou au sein d'un des ministères. Cette déconsidération du rôle des Archives nationales par les organes du pouvoir va conditionner la vision des hommes du gouvernement pendant quelques années. Le rythme des versements d'archives aux Archives nationales va se ralentir voire s'arrêter.

Le passage au second plan du corpus produit au moment de la Révolution française a également une traduction spatiale. Au moment du déménagement des Archives nationales dans l'hôtel de Soubise dans le Marais à Paris en 1808, la place prise par les archives issues des départements annexés à la France empêchera la centralisation des archives dans un même lieu. Les archives produites par l'Assemblée nationale pendant la période révolutionnaire auront une localisation secondaire aux Minimes. Quand les archives des comités y seront finalement rassemblées elles occuperont pendant quelque temps un couloir. La mise en place de la politique du Directoire en matière de transfert des archives issues du travail des comités de la Convention est donc déterminante pour les années de ce régime, mais également sur le long terme.

## **2 La dispersion des archives des comités de la Convention**

Au-delà des décisions de prise en charge des archives des comités de la Convention nationale, la détermination des hommes qui mettent en œuvre la politique du Directoire exécutif auprès du ministre de l'Intérieur est fondamentale. Cet élan se trouve tout de même modéré par l'attitude des anciens commissaires en charge des archives des comités auxquels ils ont appartenu. Leur implication et leur capacité à répondre par une exécution conforme aux directives données par les commissaires du ministère vont nuancer pour certains comités l'efficacité des procédures de versements.

Le nouveau régime sait s'attacher des hommes qui ont la connaissance tant des archives que de l'organisation administrative antérieure. Au Directoire exécutif, Lejollot, ancien chef de la section des archives du Comité de salut public, passé au secrétariat général du Directoire le jour même de la dissolution du comité<sup>44</sup>, est désigné pour recevoir les

---

<sup>44</sup>[87] KAWA

minutes et registres des comités qui sont déposés. A partir du 28 brumaire an IV (19 novembre 1795), il travaille avec les commissaires du ministère de l'Intérieur pour procéder dans leurs bureaux au triage des papiers. Un rapport dressé par Deshayes, commissaire au bureau du triage des titres du ministère de l'Intérieur en charge du transfert des archives<sup>45</sup> et aussi chef du bureau des archives et des lois du ministère, recense le 26 prairial an IV (14 juin 1796), quelques mois après le début des opérations, 7 à 8000 cartons provenant de différents comités et répartis dans les ministères. A cette date, il donne l'exemple du dernier envoi effectué qui concerne une remise au ministère de la Guerre, de 186 cartons. A ce chiffre il faut ajouter 2000 cartons restants qui attendent d'être transférés dans les ministères. Bien sûr cette notion de cartons est comme on l'a déjà noté imprécise, puisqu'on ne sait à quel conditionnement elle renvoie. Cependant, même si on le ramène par prudence à des dimensions modestes, le nombre global, soit 9 à 10 000 cartons, est très impressionnant. Cette masse forme d'ailleurs pour les archives des comités la meilleure garantie de préservation : leur importance et le fait d'arriver dans des nouveaux services ministériels vierges de toute production documentaire<sup>46</sup> va leur permettre de « résister » à toute velléité d'incorporation et rester ainsi dans un ensemble assez homogène quand les ministères les verseront ultérieurement aux Archives nationales avec leurs propres archives constituées par la suite.

Les deux commissaires principalement chargés du triage des papiers des comités par le ministre de l'Intérieur sont Devaines et Faipoult de Maisoncelle. Le passé de Devaines n'est pas connu, de même son passage au ministère est certainement éphémère, Catherine Kawa ne le recense même pas dans son annexe consacrée au dictionnaire biographique des employés du ministère de l'Intérieur de la Première République<sup>47</sup>. Après avoir été secrétaire général du ministère Roland, Faipoult de Maisoncelle quitte Paris suite aux journées des 31 mai au 2 juin 1793 pour réintégrer le ministère en tant que chef de la 2ème division après le 9 thermidor an II<sup>48</sup>. Le bureau du triage du ministre de l'Intérieur va s'occuper de récolter les renseignements et de trier les papiers

---

<sup>45</sup> AN, F/1a/594

<sup>46</sup>Décret du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795) qui rétabli les ministères qui avaient été remplacés à partir du 14 germinal an II (3 avril 1794) par les Commissions exécutives

<sup>47</sup> Consultable sur le site Internet de l'Institut d'histoire de la Révolution française, <http://ihrf.univ-paris1.fr/spip.php?article92>

<sup>48</sup>[87] KAWA

des Comités des finances (5 sections), de salut public (14 sections et archives), de sûreté générale, du commerce, de correspondance et dépêches, militaire, des transports postes et messageries, des travaux publics, de législation, des décrets, de sûreté générale, de la marine et des colonies, de l'agriculture et des arts, de l'instruction publique, des secours publics de division et des inspecteurs de la salle, de défense générale. Leurs travaux commencent entre le 14 et le 19 brumaire an 4 (5 et 10 novembre 1795) et ne durent que 2 à 3 mois.

En conformité avec la décision du ministre, les commissaires du ministère de l'Intérieur avaient prévu de trier les papiers par matière pour les affaires sur lesquelles les comités n'avaient pas encore donné de décisions. Cette division leur permettait de répartir commodément les papiers suivant les attributions des différents ministères. Ils devaient procéder de la même façon pour les affaires terminées en les divisant par matières et en les rangeant dans des cartons. Les principes vont se heurter à l'organisation interne des documents adoptés par les comités pendant le cours de leurs travaux, leurs papiers, pour certains comités, ayant déjà un classement et une numérotation par ordre d'enregistrement. Le travail des commissaires va également se trouver compliqué par le fait que les commissaires-conservateurs qui restaient aux comités en attendant la répartition des papiers, contrairement à ce que le ministre leur demanda, apportèrent peu leur concours à ces agents de l'exécutif, pris par leurs nouveaux mandats électoraux. Les commissaires agissent donc seuls de façon plus hasardeuse que prévue dans la répartition des archives. Ils rapportent au ministre qu'il fallût « se décider à opérer les renvois des papiers des comités sans méthode et sans précision, et se rendre à faire d'autant plus d'erreurs qu'il avait été impossible de n'obtenir des commissaires-conservateurs des comités aucun des renseignements indispensables à la commission du triage pour opérer avec quelque sûreté. Malgré tant de difficultés et si peu de lumières, la commission en moins de cinq semaines parvint à force de démarche, de recherches et de travail à distribuer aux ministres et aux administrations les papiers des comités qui paraissaient avoir quelque rapport avec leurs attributions respectives. »<sup>49</sup>

Comité par comité, le démantèlement prévu a donc improvisé des procédures entre respect des indications données par le ministre, qui ont pu être appliquées pour certaines d'entre elles, et réponses à donner ponctuellement aux demandes des

---

<sup>49</sup>AN, F/1a/594 Rapport des commissaires de la commission du triage du ministre de l'Intérieur

ministères destinataires<sup>50</sup>. Pour le Comité de salut public, les arrêtés de toutes les sections ont été extraits du reste des archives et remis au Directoire exécutif selon ce qui avait été décidé. Les papiers des sections de la guerre, de la marine qui concernaient des affaires terminées ou non terminées, sans la distinction nécessaire qui auraient dû être faite, ont été mis à la disposition respectivement des ministres de la Guerre et de la Marine. Ceux de la section des travaux publics ont suivi la répartition par matière et ont été divisés entre les ministres de l'Intérieur, de la Marine et de la Guerre. Ceux de la section des armes, poudres et mines ont été transférés de la même façon entre les ministres de l'Intérieur, des Finances, de la Marine et de la Guerre. Les cartons et registres qui étaient conservés à la section des archives du Comité de salut public ont été déposés aux archives du ministre de l'Intérieur et aux Archives nationales. « Ce qui parmi ces cartons a paru intéresser soit les époques marquantes de la Révolution française, soit les représentants, soit la nation en général, comme monument historique, a été conformément à la demande de l'archiviste national et à l'ordre du ministre de l'Intérieur, remis aux Archives nationales. »<sup>51</sup> Les papiers du bureau des hôpitaux militaires ont été remis au ministre de la Guerre et aux archives du ministre de l'Intérieur. Le conseil de santé qui les avait réclamés a été satisfait pour une partie d'entre eux. Tous les papiers du bureau de la correspondance avec les représentants du peuple en mission, du cabinet topographique sont passés au Directoire exécutif, là aussi à sa demande. L'ensemble des papiers du bureau central des renseignements a été déposé aux archives du ministre de l'Intérieur.

Pour les autres comités, la situation est moins contrastée. Les arrêtés du Comité des transports, poste et messagerie, du Comité militaire sont transmis au Directoire, selon le principe déjà adopté. Les papiers du Comité des transports, postes et messagerie ont été remis au ministre des Finances. Ceux du Comité militaire ont été remis au ministre de la Guerre sauf ceux qui concernaient la gendarmerie et la garde nationale qui ont été transférés au ministre de l'Intérieur avant d'être donnés à celui de la police générale. Les papiers du Comité des finances se trouvent éparpillés entre plusieurs institutions en fonction des différentes sections. Les papiers de la section du grand comité, de la section des assignats et monnaies, de la section de la trésorerie et de la section de

---

<sup>50</sup>Les archives concernant le bureau du triage du ministère de l'Intérieur sont dans AN, F/1a/ 593-594 et AB/XV/5

<sup>51</sup>AN, F/1a/594

l'examen sont aux archives du ministère des Finances. Les papiers de la section des domaines nationaux et contributions sont remis au ministre de l'Intérieur, ses cartes vont aux Archives nationales. Les papiers du Comité militaire ont été mis à la disposition du ministre de la Guerre. Les papiers du Comité des travaux publics sont mis à la disposition de Cadet de Chambine, inspecteur des Ponts-et-Chaussées. Ceux du Comité de commerce, du bureau du commerce du Comité de surveillance des marchés et de la section du commerce du Comité de salut public sont mis à la disposition de Vallée, archiviste à l'ancien bureau de commerce supprimé. Les papiers du Comité de législation vont au ministère de la Justice sauf les arrêtés sur les radiations des émigrés qui sont remis au ministère de la Police générale<sup>52</sup>. Les papiers du Comité des décrets sont à la disposition du ministre de la Justice pour ce qui concerne l'Agence de l'envoi des lois de la Convention et à la disposition du ministre des Finances pour ce qui est relatif à l'Agence temporaire des titres. Les papiers du Comité de la marine et des colonies doivent aller aux Archives nationales. Les archives du Comité d'instruction publique ont été remises à Ginguené, ancien directeur général de la Commission publique exécutive de l'instruction, devenu directeur général de l'instruction publique au sein de la cinquième division du ministère de l'Intérieur.

Les papiers du Comité de division vont aux Archives nationales où ils sont déposés en majorité, le surplus est remis à Champagneux, secrétaire général du ministère de l'Intérieur. Les papiers du Comité de division ont fait l'objet d'un inventaire détaillé<sup>53</sup> le 23 brumaire an IV (14 novembre 1795) par deux des commissaires, Gayvernon et La Boissière, qui en étaient membres sous la Convention nationale et qui ont été désignés pour assurer leur répartition. Les cartes et tableaux de la division et organisation constitutionnelle de la République ont été remis au Directoire exécutif. Les deux commissaires confient la garde des archives inventoriées à Belleyne, géographe de la République. Certains papiers ont eu un traitement spécifique. Les papiers du Comité de sûreté générale, au vu du caractère sensible de ses archives, sont demeurés par ordre du ministre de l'Intérieur dans le local du Comité d'où le ministre de la Police générale les a fait enlever au moment de sa création. Les commissaires-conservateurs du Comité de législation ont obtenu du Directoire de pouvoir remettre directement leurs papiers au

---

<sup>52</sup>AN, AB/XV/5

<sup>53</sup>AN, AB/XV/5

ministre de la Justice sans passer par le bureau du triage du ministre de l'Intérieur. Les bureaux du Comité de correspondance et dépêches sont passés au Conseil des Cinq-Cents emmenant avec eux, employés et papiers.

A côté de ces remises, une autre commission du ministère de l'Intérieur, la commission temporaire des arts est chargée de collecter auprès de l'ensemble des comités tous les objets d'art, les cartes, les atlas, les livres et les estampes qui pourraient se trouver dans leurs locaux et qui concerneraient les arts et les sciences. Cette opération s'échelonne entre le 1<sup>er</sup> frimaire (22 novembre 1795) et le 7 ventôse an IV (26 février 1796) et ne touche pas les seuls comités mais également d'autres institutions comme les bureaux des hôpitaux militaires, du domaine national du département de Paris, des douanes, de commerce, d'administration des dépouilles des églises, la régie de l'enregistrement du domaine national et l'Hôtel des monnaies. Par l'arrêté du Directoire exécutif du 15 brumaire an IV (6 novembre 1795), les commissions exécutives et les agences supprimées sont également chargées d'inventorier tous les objets relatifs aux arts et aux belles lettres et de les envoyer aux commissaires du ministre de l'Intérieur.

La lecture des rapports des commissaires du bureau du triage donne l'image d'une parfaite exécution de leurs missions. L'histoire des versements des fonds d'archives donne une lecture plus nuancée de ce traitement. Certaines opérations ont effectivement eu lieu, mais parfois une réalité différente que celle dont ils rendent compte au ministre de l'Intérieur, se fait jour. La connaissance de la façon dont les remises ont été effectivement effectuées, permet d'apprécier plus justement la réalité des triages sur les archives des comités.

### **3                    Le triage des archives du Comité des décrets**

Le cas du versement des archives du Comité des décrets permet d'apprécier cette distance qui s'opère entre volonté politique et exécution administrative. Une note relevée dans le registre E I, folio 136, au numéro XXX correspondant au numéro de ce

comité, indique que « le 15 et le 24 brumaire an IV il a été déposé aux archives les cartons, pièces du Comité des décrets de la Convention nationale. ». <sup>54</sup>

Le 14 brumaire an IV (5 novembre 1796), le commissaire du ministère de l'Intérieur invite « le commissaire du Comité des décrets à faire procéder aux triages, classements, mises en ordre et inventaire double, par distinction de ministère, des papiers et cartons étant dans les bureaux du comité et à faire mettre à part, pour le Directoire exécutif, les minutes et registres d'arrêtés ». Cet ordre générique adressé à tous les anciens comités, doit marquer le début des opérations<sup>55</sup>. Les deux commissaires du Comité des décrets, procès-verbaux et archives chargés de l'exécution du décret sont Vinet et Enjubault, anciens députés de la Convention, anciens membres du comité dissous, tous deux réélus dans la nouvelle législature ; le secrétaire-commis Giraud, ancien chef de bureau au comité, les assiste.

Le 19 brumaire an IV (9 novembre 1796), le commissaire du ministre de l'Intérieur « indique le mode de triage, classement et mise en ordre de dates et matières suivant la décision du ministère en distinguant les pièces d'affaires terminées d'avec les papiers des affaires non finies. ». Il rappelle à nouveau la nécessité de séparer les minutes et registres d'arrêtés qui doivent passer au Directoire. Les autres papiers seront classés par matière afin de pouvoir être attribués aux ministères correspondants à leurs attributions fixées par le décret du 10 vendémiaire. Une fois le classement fait, les pièces ordonnées doivent être adressées au bureau des renseignements, accompagnées d'un état sommaire en double exemplaire.

Le 23 (14 novembre), le commissaire du ministère de l'Intérieur interroge l'ancien comité sur l'avancement des travaux : « 1° S'occupe-t-on des affaires non terminées, le triage avance-t-il ? 2° Ces affaires regardent-elles un seul ministre ou commission ou plusieurs ? 3° Le triage par ministre des affaires terminées est-il possible et facile ou si les pièces sont seulement placées dans les cartons par n° et sans désignation d'objets ? 4° Les arrêtés sont-ils rangés par date, et portés sur des registres. Les minutes sont-elles à part ? 5° La dernière circulaire est-elle parvenue ? » Le 2 frimaire (22 novembre 1796), les commissaires du comité l'informent qu'ils ont fait « déposer aux Archives nationales les différents objets relatifs à l'attribution intérieure des opérations du Comité

---

<sup>54</sup>AN, AB/Va/\*/1

<sup>55</sup>AN, F/1a/594

des décrets, et qu'il sera facile de les réclamer auprès de l'archiviste. Qu'ils ont fait mettre à part 1° les cartons, les registres et papiers relatifs à la surveillance attribuée au Comité par la loi du 7 fructidor de l'an II, sur les opérations de l'Agence de l'envoi des lois.[...] 2° Tous les cartons, liasses et papiers concernant la surveillance également attribuée par la même loi au comité sur les opérations de l'Agence temporaire des titres, les dépositaires et les préposés au triage des titres dans toute l'étendue de la République. Que des inventaires de ces différents objets ont été déposés. Que le Directoire a désigné le ministre des Finances pour ce qui concerne les objets relatifs à l'Agence temporaire des titres et le ministre de la Justice pour ceux relatifs à l'Agence de l'envoi des lois. » L'organisation des papiers reprend bien ce qui a été prévu pour le Comité des décrets, mais l'ensemble se trouve alors déposé aux Archives nationales donc hors de la sphère d'exercice des commissaires du ministre de l'Intérieur.

L'adresse du commissaire du ministre de l'Intérieur au comité date du 14 brumaire ; dès le lendemain du décret sur le triage des archives des comités, Vinet et Enjubaux se hâtent le 15 brumaire, d'effectuer un premier versement. Ainsi quand le commissaire du ministre de l'Intérieur leur écrit par deux fois, les 19 et le 23 brumaire, une première partie des archives a été versée d'office aux Archives nationales. Dans la réponse de Vinet et Enjubaux du 2 frimaire an IV, ils précisent bien que ce versement aux Archives nationales n'aurait pas été fait s'ils avaient bien reçu la lettre du 19 brumaire. Le deuxième versement est effectué le 24, au lendemain d'une des deux autres lettres du ministère. Le seul soin qu'ils ont eu a été de séparer les dossiers issus des dernières fonctions qui lui avaient été attribuées par le décret de réorganisation des comités par la Convention thermidorienne le 7 fructidor an II (24 août 1794) : la surveillance de l'Agence de l'envoi des lois et la surveillance de l'Agence temporaire des titres dans le cadre de l'application de la loi d'organisation des archives de la République du 7 messidor an II (25 juin 1794). La décision des commissaires Vinet et Enjubaux se justifie par la classification entre activités en instance et fonctions terminées. La plupart des autres missions du comité se termine avec la fin de la Convention nationale ce qui justifie le versement directement aux Archives nationales. Seules sont encore en cours les missions de surveillance de l'Agence de l'envoi des lois et de l'Agence temporaire des titres, institutions qui, au contraire des comités, n'ont pas été supprimées. Toute autre opération de triage est reportée sur le service des Archives nationales. La réponse



des anciens commissaires du comité n'arrive que le 2 frimaire. Jusqu'à la veille, ils attendaient la réponse à leur demande adressée au ministre de l'Intérieur le 26 brumaire an IV (17 novembre 1795) pour obtenir des éclaircissements sur la destination de ses deux types de dossiers dont ils ont assuré le fonctionnement jusqu'au 1er frimaire an IV (22 novembre 1795) par l'intermédiaire de ses 4 secrétaires-commis de la section des archives du Comité des décrets. Le ministre de l'Intérieur leur ayant indiqué que le ministre des Finances allait reprendre la suite, Vinet et Enjubaux écrivent à un moment où leur situation est devenue plus claire.

Le 4 frimaire (25 novembre 1796) le commissaire du ministère pour le triage des papiers demande aux commissaires du Comité des décrets, des précisions sur le contenu et la destination des papiers relatifs à la surveillance de l'Agence temporaire des titres que le comité propose de transférer au ministre des Finances : « Les motifs qui me portent à vous faire cette demande sont 1° que tous les dépôts de la nature de l'Agence temporaire des titres étant supprimés, il me semble que l'agence temporaire ne l'est pas, sont sous la surveillance immédiate du ministre de l'Intérieur. 2° que je suis instruit qu'il existe dans les archives de cette agence outre les titres domaniaux des pièces qui ont rapport aux sciences et aux arts, et d'autres relatives à l'ordre judiciaire, qui doivent être renvoyées les uns au ministre de l'Intérieur, les autres à celui de la Justice. » Le lendemain Giraud, en l'absence des commissaires du comité, précise que les commissaires des décrets dans leur lettre du 2 frimaire n'ont voulu parler que des seuls « cartons, liasses, registres et papiers concernant la surveillance qu'avait le comité sur les opérations de l'Agence temporaire des titres et non des papiers formant les matériaux des travaux des membres et employés de cette agence existants dans leur dépôt ».

En complément de ces échanges sur la répartition des archives, une lettre du bureau du triage des papiers du ministre de l'Intérieur aux commissaires du Comité des décrets du 26 brumaire an IV (17 novembre 1795) fait écho à l'arrêté du 15 brumaire (6 novembre) du Directoire exécutif sur la « conservation des bibliothèques, livres, cartes, estampes et autres objets tenant aux Beaux-arts et aux Belles lettres qui ont été mis à la disposition des divers comités de la Convention nationale ». Un inventaire en rapport avec ces objets doit être dressé dans chacun des comités. Le 28, le Comité des décrets mentionne la mise à disposition par l'Assemblée sortante de huit cartes géographiques

64

de départements qu'ils tiennent à la disposition du Directoire exécutif. Ces cartes sont retirées par Ginguenée le 16 frimaire an IV (7 décembre 1795). Vinet et Enjubault concluent que le comité doit déménager prochainement puisque le triage des papiers du comité est maintenant fini, le dépôt ayant bien été effectué aux Archives nationales les 15 et le 24 brumaire an IV.

L'attitude des anciens commissaires du Comité des décrets crée une situation exceptionnelle par rapport aux archives des autres comités. Leurs archives se retrouvent alors toutes aux Archives nationales sans qu'il y ait la distinction typologique ni la répartition méthodique prévues par le décret du Directoire exécutif. Seul le problème posé par la continuité des missions de surveillance de l'Agence de l'envoi des lois et de l'Agence temporaire des titres a séparé ces éléments des autres documents qui sont déjà aux Archives. Cette coupure pose la question du devenir de ce groupe d'archives. Le dossier ouvert par le ministre de l'Intérieur concernant le traitement du triage des archives du Comité des décrets s'arrête à la réponse de Giraud du 5 frimaire an IV (26 novembre 1795), laissant en suspend le dépôt des archives liées aux relations du comité avec l'Agence de l'envoi des lois et avec l'Agence temporaire des titres, l'un au ministère de la Justice, l'autre au ministère des Finances. La fin des travaux du comité au 1er frimaire an IV (22 novembre 1795), les travaux du nouveau Corps législatif qui requièrent l'attention d'Enjubault et Vinet, le versement des archives du comité aux Archives nationales, tout pousse à la fermeture définitive du service.

En attendant la décision du ministre de l'Intérieur, les archives relatives aux deux agences sont récupérées par le bureau particulier des archives et des renseignements du ministre de l'Intérieur et donc à la charge de Deshaynes, chef de ce bureau. Il précise qu'il les tient prêtes à être adressées au ministre de la Justice, pour l'Agence de l'envoi de lois, et au ministre des Finances, pour l'Agence temporaire des titres. Le 29 frimaire an V (19 décembre 1795), Deshaynes fait un rapport à Hochet, le chef du bureau des renseignements du ministre de l'Intérieur dont il dépend, sur la fin des travaux liés au triage des archives des Comités. Il dresse ministère par ministère la liste des comités et des commissions exécutives dont les archives ont été « fondues », selon l'expression qu'il emploie, dans chacun d'entre eux. Le Comité des décrets n'est cité sur aucune de ces listes<sup>56</sup>. Tout porte à croire qu'à cette date les archives des deux domaines liées au

---

<sup>56</sup>AN, F/1a/594

dernier décret d'organisation des comités de la Convention nationale sont toujours alors au ministère de l'Intérieur.

#### **4                    Le premier état sommaire des Archives nationales en l'an VII**

Les archives du Comité des décrets déposées par les commissaires Vinet et Enjubault aux Archives nationales ne ressortiront plus du dépôt. Les éventuelles réclamations, suggérées par ces commissaires au bureau du triage du ministre de l'Intérieur, ne seront pas formulées. Il faut remarquer qu'au moment où les archives du Comité des décrets sont déposées aux Archives nationales, l'organisation de cette institution est incertaine. Camus est toujours en captivité en Autriche et le sera jusqu'au 12 nivôse an IV (2 janvier 1796), le comité a été suspendu de ses missions avec la fin de la Convention, la surveillance qu'il exerçait sur les archives générales de la République au terme de la loi d'organisation des comités du 7 fructidor an 2 (24 août 1794) ne peut donc plus s'exercer, les commissaires des archives qui doivent assurer l'intérim de l'archiviste absent, selon les termes de la loi des 4 et 7 septembre 1790 toujours en vigueur, sont également suspendus du fait du changement de législature. Face à tant d'incertitude, le bureau du triage du ministre de l'Intérieur et les bureaux des Archives nationales n'ont alors aucune relation. Le retour de Camus en France s'accompagne de la reprise de ses fonctions aux Archives nationales et de l'intégration des missions laissées en suspens par la suppression du Comité des décrets.

Dans son *Etat des Archives nationales au 1er prairial de l'an V*<sup>57</sup>, Camus souligne que si peu de papiers des comités ont été versés aux Archives nationales, des exceptions existent, dont le « comité que l'on avait formé dans le cours de la Convention pour surveiller les archives, les procès-verbaux et l'expédition des décrets. Il a fait remettre aux Archives les procès-verbaux de l'acceptation de la constitution de l'an III dans les assemblées primaires ». Après l'entrée aux Archives nationales des quelques archives des comités de la Constituante qui n'ont pas été remis aux comités de la Législative ou

---

<sup>57</sup>AN, AB/VI/1

de la Convention, cette remarque confirme l'entrée des archives du Comité des décrets dans son dépôt comme le premier grand dépôt de documents issus d'un comité.

Cependant, dès cette date une première division du fonds est opérée. Par application du décret du 5 fructidor an III (22 août 1795) sur les « moyens de terminer la Révolution », le Comité des décrets, procès-verbaux et archives s'est vu confié certaines opérations liées à l'élection des futurs députés qui doivent siéger dans les deux nouvelles chambres législatives<sup>58</sup>. Le comité se trouve donc en possession des procès-verbaux des élections dont il a eu besoin pour cette nouvelle compétence. En notant qu'ils sont « aux Archives », Camus révèle ainsi que cette classe E qu'il a ouverte à la suite du débat sur l'organisation des archives des comités en 1790, n'occupe pas exactement la même place que les autres archives qu'il conserve. Le terme « aux Archives » désigne toujours ce lieu sacré centré sur le dépôt des lois dont des procès-verbaux d'élection ressortent, par opposition aux archives des comités, papiers d'un travail secondaire par rapport à l'élaboration de la loi. L'éclairage que Camus établit sur les archives des procès-verbaux de l'acceptation de la constitution de l'an III dans les assemblées primaires lui permet également de légitimer la reprise en main par son service de la vérification des pouvoirs des députés. Dès le retour de l'archiviste, une première séparation des archives est donc opérée selon une logique méthodique.

La classification des autres archives du Comité des décrets intervient plus tard. Pour la période de la fin de la Convention nationale et du Directoire exécutif, on dispose d'un corpus très riche qui permet de suivre pas à pas l'activité du service des Archives nationales depuis le décret du 28 fructidor an III (14 septembre 1795) l'obligeant à dresser des comptes-rendus de l'avancement des travaux tous les trois mois devant le Corps législatif. Arme politique d'un contrôle administratif, les états mensuels que Coru-Sarthe commence à tenir à partir de ventôse an IV (février – mars 1796) sur les travaux accomplis par les différents employés des Archives, sont un formidable témoignage d'un savoir bien installé et une personnalisation des fonctions dans les mains de ce secrétaire-commis<sup>59</sup>.

Dans le 7ème état mensuel couvrant la période de vendémiaire à frimaire an VI (septembre à décembre 1797), Coru-Sarthe assure lui-même l'enregistrement

---

<sup>58</sup>Voir Partie 4, chapitre V, D

<sup>59</sup>AN, AB/VIII/1

« provisoire des dépôts faits aux archives par le Corps législatif ». De la 2ème quinzaine de vendémiaire à fin frimaire, il commence le triage et le classement des pièces déposées aux archives par le Comité des décrets de la Convention nationale. Nous disposons d'un aperçu de ce travail dans l'*Etat des archives de la République française et ordre*<sup>60</sup> rédigé par Coru-Sarthe au 1er prairial de l'an VII (20 mai 1799). L'*Etat* permet d'avoir une vision d'ensemble des papiers des Archives nationales au moment où les grandes opérations de tri et de classement sont alors bien avancées. Il rompt avec les *Etats* annuels précédents, présentés devant les Assemblées. Le travail de Coru-Sarthe prend la forme d'un état sommaire des archives et fait le point sur l'importance des fonds conservés à l'exception de tous ceux qui sont répartis au sein des ministères et au Directoire exécutif. Il marque une étape dans le classement des papiers des Assemblées, un peu plus d'un an après le commencement du tri des papiers des comités. Ce document révèle l'organisation administrative des Archives, telle qu'il en a connaissance en tant que chef de la section législative, et également la topographie du service en tant que lieu de conservation. Travée par travée, Coru-Sarthe détaille la disposition des cartons et des registres qui sont disposés selon leur lettre de classement. Les papiers sont référencés sous l'appellation « Lettre » et non plus classe comme dans le premier ordre de travail de Camus.

En ce qui concerne la lettre E Article Ier, une mention en précise que le contenu : « les actes relatifs à l'établissement des Archives et à leur organisation, les travaux faits dans les bureaux pour la manutention de ce dépôt et la comptabilité de l'archiviste »<sup>61</sup>. Sont également assemblés « les répertoires et registres d'ordre servant à établir la responsabilité de l'archiviste, et les tables de noms et de matières dont il sera fait mention dans cet état, une partie de la correspondance des ministres avec l'archiviste, en outre celle du ministre de la Justice pour la rectification des erreurs sur les minutes des décrets de liquidation ». Ce fonds se trouve travée 32. A la suite sont rangés les papiers provenant des autres comités. A noter que le numéro XXX n'est pas mentionné, donc les papiers du Comité des décrets sont ici absents. Sur les 39e et 40e travées sont conservés les « registres ou répertoires servant à la manutention des archives : savoir A, B, C, D (Décrets envoyés officiellement aux archives par le ministre de la Justice), E, F (Actes

---

<sup>60</sup> AN, AB/XV/1/B

<sup>61</sup> AN, AB/XV/1/B

émanés des corps administratifs), G (Décrets non sujets à la sanction, Constitution de 1791), H (Actes sur lesquels le roi s'était réservé d'examiner, Constitution de 1791), I (Papiers et registres déposés aux archives par le ministre de l'Intérieur à la fin de la session de la Convention nationale) ». Dans cet état, les papiers de nombreux comités sont déjà conservés mais l'absence de mention de ceux du Comité des décrets laisse penser que les travaux commencés le concernant ne sont pas encore achevés en prairial ou qu'ils ont été déplacés et intégrés dans une autre classe que E.

La date du 1er prairial an VII (20 mai 1799) du premier *Etat* de Coru-Sarthe a une double signification. Premièrement, cette date correspond au moment de la présentation annuelle du compte de l'archiviste à l'Assemblée. Ensuite, comme Camus l'explique, dans son *Etat des Archives de la République en l'an VII* <sup>62</sup>, c'est une année particulière où le Corps législatif sur l'invitation du Directoire exécutif doit se prononcer « sur différentes propositions qui tiennent non seulement à l'organisation, mais même à l'essence de l'établissement des Archives. ». A côté de l'*Etat* de Camus rédigé sous une forme littéraire, l'*Etat* de Coru-Sarthe, très synthétique, dresse un tableau série par série, tablette par tablette, des cartons, des registres, des liasses qui sont conservés. Cette présentation met en valeur l'aspect quantitatif des archives, et souligne de fait l'importance du travail accompli depuis l'existence des Archives nationales. Elle qualifie aussi l'organisation « modèle » des différents documents tant dans l'espace que dans la nomenclature mis en place par l'archiviste. Autant d'éléments qui permettent à Camus de démontrer la compétence de l'archiviste qui a su conserver et assurer l'intégrité et la sécurité de son dépôt.

La période du Directoire a été particulièrement riche en différends sur l'étendue de la compétence des Archives nationales, la tutelle des dépôts domaniaux et judiciaires, le contrôle de l'Agence temporaire des titres. L'article 3 de la loi du 7 messidor an II (25 juin 1794) définit la place occupée par les dépôts publics de titres : « Tous les dépôts publics de titres ressortissent aux Archives nationales comme à leur centre commun, et sont mis sous la surveillance du corps législatif et sous l'inspection du Comité des archives. ». Au moment même où ce décret est adopté, il est déjà porteur en germe d'une ambiguïté. Si la désignation de l'institution compétente pour la surveillance du corps législatif ne fait aucun doute, l'inspection du comité des archives est une compétence

---

<sup>62</sup>AN, AB/ VI/1

plus délicate à confier. Le rapporteur de la loi impose que la commission des archives nommée pour la rédaction de cette loi soit nommée Comité des archives. Ceci suppose que la commission va continuer son travail au-delà de l'élaboration de la loi, ce que rien ne l'autorise à penser à cette date. Le caractère incertain de la personnalité qui va pouvoir exercer cette inspection sera levé quand la Convention nationale au lendemain du 9 thermidor an II. Dans son décret d'organisation des fonctions des comités, le 7 fructidor an II (24 août 1794), l'assemblée décide de donner cette attribution au Comité des décrets et procès-verbaux devenu le Comité des décrets, procès-verbaux et archives.

La formulation « ressortir aux Archives nationales les dépôts publics de titres » laisse également planer le doute sur sa signification. Le décret du 7 fructidor an II a constitué un décret d'application, ou décret complémentaire qui permettait de structurer l'interprétation à en faire. La suppression du Comité des décrets, procès-verbaux et archives n'a pas entraîné l'abrogation de la loi du 7 messidor an II, ni de l'Agence temporaire des titres fondée par la loi du 7 messidor, qui deviendra l'Agence de triage des titres. Cette dernière existe pendant tout le Directoire. De plus, le retour de Camus est marqué par sa revendication de l'autorité sur les dépôts publics et plus largement sur l'Agence également. Une importante correspondance entre les Archives nationales, le dépôt domanial, l'Agence temporaire des titres, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice, le ministre des Finances et dans une moindre mesure le dépôt judiciaire, s'échange pendant toute cette période sur cette question. L'an VII est le moment, où comme le dit Camus, la résolution du problème est attendue.

Camus devance la position du Directoire exécutif par la classification des archives de la période révolutionnaire pour recréer cette interdépendance qu'il voit entre les missions du Comité des décrets et son service et qui lui permet d'interpréter le décret du 7 messidor en sa faveur. En l'an VI, Coru-Sarthe vient de terminer de trier les archives du Comité des décrets. Il consigne ce travail dans le registre d'enregistrement des archives des comités E I, à la suite des archives des Archives, entre les numéros 279 et 422. En suivant ce qui était prévu initialement lors de la création de cette série, les archives du Comité des décrets auraient dû prendre place au folio 136 sous le numéro XXX. Après ce numéro, l'enregistrement des archives issues de l'activité des Archives nationales, reprend. Sans fondre tout à fait le corpus dans celui des Archives nationales, cette

imbrication est la revendication très claire de la proximité des compétences de l'ancien comité avec celles des Archives.

La fin de la Convention et la position du Directoire exécutif par rapport à la période antérieure crée une confusion législative et un vide juridique sur le devenir des fonctions du Comité des décrets qui lui survivent. Lutte de pouvoir, querelle d'influence sur les compétences et les archives liées aux Archives nationales, au bureau du triage des titres et au dépôt des archives domaniales, la manipulation des archives s'avère un outil d'affirmation politique qui légitime les revendications des Archives nationales. Sa position est en opposition avec celle du secrétaire général du ministre de l'Intérieur qui affirme que l'archiviste s'occupe de « travaux étrangers à ses fonctions »<sup>63</sup>.

Cependant, toutes les archives produites par le Comité des décrets de la Convention ne sont pas intégrées dans le registre E I : manque justement ce qui en constitue l'enjeu de cette période du Directoire, c'est-à-dire tout ce que les commissaires qui ont assuré la liquidation des archives du comité au début du Directoire avaient désigné sous l'appellation de surveillance des opérations de l'Agence temporaire des titres et des travaux des membres et employés de cette agence. Ce corpus n'apparaît pas dans l'intervalle de numéro 279-422 et n'est tout simplement pas mentionné. La proximité du coup d'Etat du 18 brumaire an VIII (9 novembre 1799), puis l'adoption de l'arrêté sur les Archives du 8 prairial an VIII (28 mai 1800) vont mettre un terme à ce débat bien propre aux difficultés institutionnelles du Directoire. Le classement des papiers du Comité des décrets dans les archives des Archives nationales sur lequel il ne sera plus revenu, la séparation des procès-verbaux de l'acceptation de la Constitution de l'an III des autres archives du Comité des décrets, le transfert au ministère de l'Intérieur des archives issues de la surveillance de l'Agence de l'envoi des lois et de l'Agence temporaire des titres, vont peser sur l'histoire de la conservation de ce corpus pendant tout le XIXe siècle.

---

<sup>63</sup>AN, F/1a/594



## Chapitre III

### Le traitement scientifique et matériel des archives des comités par les archivistes du XIXe siècle

---

Le versement des archives du Comité des décrets aux Archives nationales dès la fin des travaux de la Convention nationale a évité à cet ensemble documentaire de connaître l'éparpillement des archives des autres comités entre les différents ministères pour les affaires en cours, le Directoire pour leurs arrêtés et les Archives nationales pour les dossiers terminés. Les choix politiques de Camus sur le classement des archives du Comité des décrets ont pesé finalement aussi lourd que les décisions de division du Directoire exécutif de brumaire an IV.

Ces modalités conditionnent la vision que les successeurs de Camus vont en avoir. La soustraction d'une partie de ces archives, comme l'intégration de ce qui reste aux archives des Archives nationales de la Révolution française donne forme à un Comité des décrets différent de celui qu'il a réellement été entre 1789 et 1795. Cette distanciation est accentuée par les classifications que les archivistes du XIXe siècle vont effectuer, en même temps qu'elle conditionne leur appréciation des compétences du comité. La transformation de l'organisation des archives créée par Camus par un nouvel ordre par Daunou, son successeur, s'accompagne en même temps du transfert des

archives dans les locaux parisiens de l'actuelle institution des Archives nationales, à l'hôtel de Soubise. Ces grands travaux de répartition bouleversent le tissu des Archives nationales contribuant un peu plus au phénomène de déculturation qui est en train d'apparaître. Jusqu'au versement des archives des autres comités des assemblées révolutionnaires au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le corpus des comités mais également de toutes les archives héritées de la Révolution française vont faire l'objet d'autres structurations. L'action des successeurs de Camus va augmenter les difficultés fondées par le Directoire exécutif. Les choix opérés se font au prisme des déformations déjà opérées.

## **1 La situation des papiers des comités après la mort de Camus en 1804**

Pendant les premières années du XIX<sup>e</sup> siècle, la situation des archives issues de la période de la Révolution française restera en l'état. L'adoption de l'arrêté du 8 prairial an VIII (28 mai 1800) a fait perdre aux débats du Directoire toute actualité. L'évolution des enjeux politiques a fait perdre de son acuité au caractère d'archives sensibles des papiers issus des assemblées révolutionnaires. Cette période, apaisée pour les Archives nationales sur le plan institutionnel, coïncide avec le faible nombre de versements en provenance des ministères où sont encore conservées les archives des comités depuis le triage du début de la Convention et l'absence des versements issus de la Secrétairerie d'Etat.

Rédigé après la mort de Camus le 11 brumaire an XIII (2 novembre 1804), l'*Etat des Archives nationales du 30 frimaire an XIII* (21 décembre 1804)<sup>64</sup> établi par Coru-Sarthe, dresse le bilan rétrospectif du travail accompli. Document interne aux Archives nationales, sorte d'état des lieux, le commis le plus ancien et le plus impliqué dans la gestion quotidienne, rédige l'*Etat* à l'attention du nouvel archiviste Pierre Claude François Daunou qui vient d'être nommé le 24 frimaire an XIII (15 décembre 1804). A cette date, les archives des comités sont toujours dans les différents ministères où elles ont été réparties. Ce qui est aux Archives représente, aux dires de Coru-Sarthe, qu'un très faible intérêt. Il précise que ces papiers ne seront pas conservés à terme et sont pour l'instant relégués dans un autre dépôt, c'est-à-dire aux Minimes. Ce jugement est bien sûr lié au fait que ce qui est considéré comme le plus intéressant relève pour l'instant de la Secrétairerie d'Etat et de l'activité des ministères. Par contre, les papiers relatifs aux Archives nationales, auxquelles le Comité des décrets a été annexé, occupent une place de choix. Coru-Sarthe explique que dans la partie des archives consacrées aux actes des Assemblées nationales, dont il est le chef d'ailleurs, sont compris :

1. les procès-verbaux authentiques des deux Assemblées des notables, des Assemblées et convocations des Etats généraux, des Assemblées nationales révolutionnaires, des lois prononcées ;

---

<sup>64</sup>AN, AB/VI/1

2. les premières minutes ou brouillons des décrets, procès-verbaux et pièces annexées. Parmi les pièces annexées figurent celles envoyées, ce qui est lié à la fabrication des assignats, les cartons et pièces déposés par le Comité de salut public, section diplomatique, et par le Comité de sûreté générale concernant le roi, son procès et les pièces trouvées dans l'armoire de fer et enfin « les pièces contenant la manutention des Archives nationales depuis leur établissement en 1789 jusqu'à ce jour ».

Quelques mois plus tard, en floréal an XIII (avril-mai 1805), il dresse un *Inventaire sommaire des volumes, cartons, registres et autres objets composant les Archives nationales selon les différentes salles où ces objets sont déposés*<sup>65</sup>. Plus précis que l'*Etat* ci-dessus, il est également un instantané de la situation des papiers et des travaux qui restent à faire. L'ensemble est encore profondément marqué par la gestion de Camus avec les différentes séries qu'il a créées et le contenu de son « cabinet » encore intact. L'ensemble des registres E se trouve conservé dans la salle 16 avec les registres que les Archives nationales mettent à jour depuis la Constituante liés à l'enregistrement des actes de l'Assemblée dans les classes A, B, C et D. Les registres E sont de 2 sortes : on trouve d'une part ceux dressés par les Archives pour l'enregistrement des papiers des comités entre l'Assemblée nationale constituante et l'Assemblée nationale législative, et les registres tenus par les comités eux-mêmes pour servir à leurs propres opérations. Les cartons contenant les papiers déjà conservés par les Archives se trouvent à un autre endroit dans les salles G et H où ne sont entreposées que ces archives. Le tableau ci-dessous résume la situation de ces papiers.

Cotes	Intitulés	Nombre de registres	Nombre de cartons
		<i>Salle 16</i>	
E	enregistrement des papiers provenant du travail des divers comités de l'Assemblée nationale	1	
E I	manutention des archives et la direction du comptage des assignats et mandats	47	<i>Salle R</i> N°1 à 454 : 37 cartons

<sup>65</sup>AN, AB/XVI/1

E I	mandats d'indemnités des députés de l'Assemblée nationale constituante	1	
E I	Rectification de noms aux décrets de liquidation		3
			<i>Salle G</i>
E IV	Comité de constitution, division et révision	1	89 (dont 21 cartons d'imprimés)
E IVbis	Comité de constitution, division et révision	1	37
E V	Comité des lettres de cachet	1	7
E VI	Comité des finances	1	61
E XVII	Comité de judicature	1	9
E XIX	Comité ecclésiastique, 1ère et 2ème partie	2	1ère partie, 63 2ème partie, 69
E VI	Comité des contributions patriotiques	1	
E VI	Comité des contributions patriotiques, contrôle des billets de la caisse d'escompte et des promesses et des mandats	6	
E VII	Comité des finances	Fait dans E p.23	1
E VIII	Comité de fabrication des monnaies et assignats	1	3
E X	Comité des pensions	Fait dans E p. 31	1
E XII	Comité central de liquidation	Fait dans E p. 37	1
E XIII	Comité d'agriculture et commerce	Fait dans E p. 43	1
			<i>Salle I</i>
E XIV	Comité des droits féodaux	3	21
E XV	Comité militaire		1
E XVI	Comité de marine	16, fait dans E p. 55	14
E XVIII	Comité des domaines	Fait dans E p. 63	1
E XX	Comité du garde-meuble	Fait dans E p. 88	1
E XXI	Comité des dîmes		
E XXII	Comité d'aliénation des domaines nationaux	3, fait dans E p. 91	
E XXIII	Comité diplomatique (salle R)	20	109 (non classés)
E XXIV	Comité d'Avignon	Fait dans E p.105	2
E XXV	Comité des colonies	136 dont 15 d'imprimés	
E XXVI	Comité de salubrité		
E XXVII	Comité de mendicité	Fait dans E p.114	1
E XXVIII	Comité des monnaies		

E XXIX	Comité des rapports	1	
E XXIX	Registres des rapports, renvois, pétitions, correspondance et de l'envoi du <i>Bulletin des lois</i> , dressés par le comité des rapports	13, rapports 4, renvois 51, pétitions 19, envoie <i>Bulletin des lois</i>	
E XXIXbis	Comité des recherches	2	Entresol Kbis : 75 ; salle R, 45
E XXX	Comité des décrets	27	
E XXXI	Comité central pour l'examen des travaux des comités		
E XXXII	Comité de règlement et police		
E XXXIII	Comité des inspecteurs de la salle		
E XXXIV	Comité des trésoriers des dons patriotiques		
E XXXV	Comité des inspecteurs des secrétaires	Fait dans E, p.148	Salle G : 1
E XXXVI	Comité des inspecteurs à l'imprimerie		
E XXXVII	Comité de l'emplacement		

Ce relevé<sup>66</sup> témoigne de ce qui est déjà conservé aux Archives nationales à la date de floréal an XIII (avril-mai 1805) et de ce qui est toujours dans les ministères. La situation du Comité des décrets n'a pas évolué depuis l'an VII : les cartons du Comité des décrets font partie des 37 cartons de dossiers numérotés de 1 à 454 localisés dans la salle R et sont ceux qui sont enregistrés dans le registre E, seuls les registres sont individualisés sous leur propre appellation avec 27 registres dans la salle 16. A ce stade, l'administration des Archives nationales ne parle plus des archives produites dans le cadre de la surveillance de l'Agence temporaire des titres et de l'Agence de l'envoi des lois, ni des procès-verbaux d'acceptation de la Constitution de l'an III.

L'organisation figée par cet inventaire est primordiale puisqu'il va servir de référence dans ces premières années du XIXe siècle. En effet, cet instrument de travail a été retrouvé dans les documents de travail de Delarue, devenu garde général des Archives juste après Daunou en 1816, et avant que ce dernier ne soit rappelé au même poste en 1830. Il est donc fort probable que cet *Inventaire sommaire* ait été conservé par Daunou dans ses propres papiers courants et transmis comme tels à Delarue, tous deux l'utilisant

<sup>66</sup>AN, AB/XVI/1

Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)  
comme un état de référence de la situation des archives de la période de la Révolution française.

## **2 La transformation de la série E en série D**

La nomination de Daunou va signifier un nouveau tournant dans la répartition des archives du Comité des décrets. Le 25 juin 1809, Daunou, à la tête des Archives de l'Empire, « charge MM. Sarthe, Dupré, Guiter, Oeillet, Saint-Victor, Pavillet et Ponsard des vérifications à faire pour établir la division des archives en 6 sections, législative, administrative, historique, topographique, domaniale et judiciaire avec le descriptif de ce que chacune devra contenir »<sup>67</sup>.

A cette date, le transfert des Archives nationales dans l'hôtel de Soubise est en préparation, et l'organisation administrative se fige. Le plan ne va pas jusqu'à détailler précisément le contenu des archives, mais donne pour chaque section les lettres des séries qui lui sont affectées. Pour la section législative, dont il est précisé qu'on ne s'en occupera pas parce qu'elle est « telle qu'elle doit être », ses archives seront « distinguées par les lettres A, B, C, D » qui n'ont pas le même contenu que pendant la période de la Révolution française. La classification de Camus a disparu au bénéfice d'une nouvelle classification. Il est intéressant de noter à quel point l'organisation de l'espace à l'occasion d'un déménagement et son appropriation permet de faire coïncider la notion d'archives en tant que bâtiment et corpus administratif. Ce déménagement à venir est l'objet de manipulation physique du fait des changements de localisation dans l'espace, mais également de manipulation intellectuelle. Les quatre nouvelles lettres de la section législative créent une hiérarchisation des savoirs législatifs qui estompe ce que l'organisation des archives par Camus devait à l'appropriation du travail des Assemblées au fur et à mesure de l'évolution politique de la Révolution. La classification de Daunou est un acte de *bibliothéconomie* et non plus un acte de prise de contrôle politique. Il fige cependant la vision idéologique de l'Empire sur la constitution de la loi en Révolution en modifiant profondément la structure donnée à cette époque fondatrice.

---

<sup>67</sup>AN, AB/XVI/1

A, au premier rang de l'ordonnancement de Daunou, désigne la collection des lois, de l'ancienne classe D, et les décrets, de l'ancienne classe A. Les décrets que le roi s'est réservé d'examiner, ancienne classe F et ceux qui ne sont pas soumis à la sanction du roi, ancienne classe G, se trouvent propulsés de leurs classes secondaires, puisque de moindre importance dans la hiérarchie des lois sous la Révolution française, à la première place au sein de la classe A de Daunou donc au même niveau que les lois sanctionnées par le roi ou les décrets adoptés par l'Assemblée nationale. B concerne les procès-verbaux qui occupaient la plus haute place dans le classement de Camus en A et les pétitions qui occupaient la classe C. La nouvelle classe C regroupe les autres papiers des Assemblées nationales, rapports, motions, états préparatoires, que Camus avait placés en A. Les rubriques A, B, C étant maintenant attribuées, les archives des comités quittent E pour se trouver en D avec les archives des députés en mission que le Directoire avait classée en K. La classe des procès-verbaux des corps administratifs, anciennement en I, qui avaient été inégalement versés à l'époque de la Révolution, est vidée de ce fonds qui est transférée à la section administrative, F étant alors attribué aux archives provenant du ministre de l'Intérieur<sup>68</sup>.

Cette échelle d'importance se traduit topographiquement, Daunou précisant que tous ces documents n'iront pas à l'hôtel de Soubise. On retrouve le lien fort qui permet de faire correspondre déménagement et nouvelle hiérarchisation des archives. La seule réorganisation intellectuelle n'est pas suffisante, encore faut-il qu'elle ait une concordance géographique qui seule est garante de sa pérennité. Seuls A et les procès-verbaux de B seront transférés dans les nouveaux locaux, le reste ira aux Minimes faute de place où ces archives resteront jusqu'à la Restauration. Dans ce document on voit une ébauche des classements à venir. En effet tant que le déménagement dans l'hôtel de Soubise n'a pas eu lieu, la réorganisation n'est que virtuelle. « Il faudrait préparer ce déménagement et profiter de cette occasion de numérotter méthodiquement B, C, D. Pour B il n'y a qu'à supposer que les procès-verbaux qui resteront à l'hôtel de Soubise prendront les 500 1er n° savoir B 1, B 2 .... B 500 et commencer par numérotter B 501, B 502, etc., les actes de convocations et acceptations, etc. C: assemblées constituante, législative, Convention et autres par ordre chronologique, toute cette série est en ordre.

---

<sup>68</sup>AN, AB/Va/3/\* La deuxième page du registre est une table de concordance entre l'ancien et le nouveau système de classement des Archives nationales.



Expliquer les n° C 1, C 2 ... (faire passer le Tribunal qui a pris fin avant le Corps législatif qui dure encore. D, établir un ordre entre les Comités de constitution, législation, etc., et ordre alphabétique entre les députés en mission et numérotés D 1, D 2, etc. »<sup>69</sup>

Consécutif à la réorganisation topographique, Daunou adresse à Coru-Sarthe ce qui constitue l'équivalent de l'*Ordre de travail* de Camus de 1789 et y inscrit la nouvelle hiérarchie archivistique. Le garde des Archives de l'Empire crée une nouvelle classification qui se fait non plus en fonction de la provenance des archives, comme sous la Révolution française, mais pour la première fois en fonction d'un ordre méthodique, propre aux bibliothèques, tel qu'il a été défini pour la première fois par Nicolas Clément<sup>70</sup>. Daunou utilise l'expérience acquise avant de devenir garde des archives, en étant directeur de la Bibliothèque Sainte-Geneviève entre 1796 et 1804.

Pour l'heure, l'aménagement de l'espace pour les archives de la Révolution a été suspendu par le transfert massif des archives des pays annexés dans les nouveaux locaux de l'hôtel de Soubise, raison qui a obligé les sections législative et administrative à s'installer aux Minimes, place Royale. Pour autant l'organisation des comités reste la même, l'ordre à venir est juste indiqué sur un document de 1809<sup>71</sup> : I reste le numéro attribué au service des Archives, XXX pour le Comité des décrets avec un renvoi à XL qui sont les Missions. Ce document est le dernier où les papiers rattachés à D XXX, essentiellement des registres, sont encore mentionnés. Le document suivant, non daté, et tous les autres par la suite, précise à côté de XXX qu'il a été « réuni à l'art I » c'est-à-dire aux Archives. Cette situation, directement issue des travaux de l'an VII, n'avait jusque-là pas remis en cause l'existence du numéro XXX du Comité des décrets, dont les archives enregistrées à la suite des archives des Archives, n'en conservaient pas moins une numérotation propre. Cet effort de rationalisation et d'unité que traduit l'installation dans l'hôtel de Soubise, et aux Minimes, permet de gommer certaines spécificités qui avaient été préservées mais dont l'utilité n'est plus d'actualité.

Cette fusion est cependant de courte durée. Succède à la période où le Chevalier Delarue est garde des Archives, la nomination de Daunou sous la Restauration le 13

---

<sup>69</sup>AN, AB/XV/2

<sup>70</sup>CLEMENT Nicolas, *Catalogue de la Bibliothèque du roi entre 1675 et 1684*

<sup>71</sup>AN, AB/XV/5

avril 1830. La restitution des archives des départements annexés à l'Empire permet la réunion des archives conservées aux Minimes à celles de l'hôtel de Soubise. A partir de 1830, au cours de la seconde direction de Daunou à la tête des Archives du royaume, les travaux de restructuration des fonds d'archives vont être engagés sur une grande échelle, topographiquement et administrativement.

### **3 Premières classifications dans D**

Les mutations qui vont affecter les archives du Comité des décrets à partir de 1830 doivent être replacées dans le contexte du traitement des archives de l'ensemble des comités des Assemblées nationales révolutionnaires, leurs classements respectifs relevant de la même logique. Dans les premières années de l'administration de Daunou sous l'Empire, les comités des Assemblées sont divisés en 40 parties qui restent fidèles aux divisions et à la numérotation élaborée par Camus. Cependant des réunions d'archives de comités ont été opérées, d'autres ont quitté la section législative pour d'autres services des Archives nationales<sup>72</sup>.

D/VIII Comité de la fabrication des assignats a été réuni au Comité des assignats et monnaies D/XXVIII. Les archives du Comité de l'aliénation des domaines nationaux, D/XXII, ont été divisées entre la section législative et à la section domaniale. Il a été fait de même avec les archives du comité diplomatique, D/XXIII qui sont alors, en partie à la section historique : les ouvrages et archives d'Ancien régime dont ce comité se servait sont éparpillés dans les autres archives de la section historique selon les thèmes auxquels ils se rapportent<sup>73</sup>. Les papiers du Comité des décrets (D/XXX) sont réunis à ceux des Archives (D/I) sous l'intitulé « Travail du secrétariat des Archives, comptabilité des archivistes, etc. ». Les Comités de pétitions et correspondance (D/XL) sont réunis. Certains comités sont notés comme n'ayant pas laissé d'archives : D/II

---

<sup>72</sup>AN, AB/XV/5

<sup>73</sup> AN, M//717, Inventaire de la bibliothèque du Comité diplomatique

Comité de vérification des pouvoirs des députés<sup>74</sup>, D/III Comité de législation<sup>75</sup>, D/IX Comité d'imposition, D/XXI Comité des dîmes, D/XXXI Comité central pour l'examen des travaux des comités, D/XXXII comité de règlement et de police de l'Assemblée, D/XXXIII Comité des inspecteurs de la salle, D/XXXVI Comité des inspecteurs de l'imprimerie de l'Assemblée et D/XXXVII Comité de l'emplacement. Pour de nombreux comités, leurs archives sont toujours dans les ministères depuis le début du Directoire exécutif ou à la Secrétairerie d'Etat.

Les cartons appartenant aux comités sont numérotés de façon continue à partir du Comité de constitution (D/IV). C'est-à-dire que les cartons de ce comité sont numérotés de 1 à 75, puis ceux du Comité des lettres de cachet (D/V) de 76 à 82, puis de 83 à 142 pour le Comité des finances et ainsi de suite jusqu'à atteindre D/XXXIX le Comité de classification des lois numéroté 1084 à 1084bis. Le Comité des pétitions, correspondance et renvois n'est pas numéroté mais aucune explication n'est donnée. Cette numérotation continue est poursuivie sur la série suivante qui est C/II§2 regroupant les actes des députés en mission de 1085 à 1231, séparés de leur réunion primitive au Comité des décrets. La série D/2 regroupe tous les registres des comités et termine cette numérotation par ordre continu. Les registres ne sont plus individualisés selon les numéros des comités, mais ils sont numérotés sans interruption : 1232 est le registre des mandats à retirer, 1233 registre du Comité des lettres de cachet, 1234 à 1249 registres du Comité des finances, etc. Les registres du Comité des décrets sont 1477 à 1510, ceux des listes des députés 1592 à 1593 et l'enregistrement des députés à l'administration des archives 1594 à 1598. La situation tend à une confusion documentaire. Coru-Sarthe précise que les cartons du Comité des décrets ne font plus partie de D/I et forme une série particulière sans qu'on sache précisément laquelle puisque D/XXX renvoie à D/I. La cotation d'origine D/XXX n'apparaît plus ici, pour autant, elle ne disparaît pas totalement, on la retrouvera dans des inventaires postérieurs. Le classement des archives des comités n'a pas changé avec le déménagement de ces archives à l'hôtel de Soubise et la situation du 15 août 1811 présenté par Daunou dans

---

<sup>74</sup> Ce comité fait parti des premiers créés par l'Assemblée nationale constituante le 19 juin 1789 (AN, C//27/184bis). Il disparaît sous la Législative mais sa compétence est récupérée par les Archives nationales avant de passer dans les attributions du Comité des décrets de la période de la Convention nationale (voir Partie 4). A partir du Directoire exécutif, la vérification des pouvoirs des députés redevient l'une des fonctions des Archives nationales (AN, C/II/1-6).

<sup>75</sup> Les archives du Comité de législation seront versées par le ministère de la justice en 1811

un *Tableau systématique des Archives de l'Empire*<sup>76</sup>. Quand les archives des comités quittent les Minimes, la chapelle de l'hôtel de Soubise devient leur lieu de conservation, quelques archives se trouvant dans une autre pièce servant de passage à l'Ecole des Chartes. Les archives du Comité de législation, versées par le ministère de la Justice en 1811, sont dans une salle près de la porte cochère. Les papiers des Archives nationales et, donc ceux du Comité des décrets, ont la même localisation dans l'ancien logement de Coru-Sarthe. Les registres des comités sont dans une pièce servant de magasin sous la deuxième voûte de la deuxième cour. Les papiers des comités sont alors dans cette série continue de D du numéro 1 à 1064, suivis des actes des députés en mission de D 1064 à 1191 et des registres D 1195 à 1559, les différentes divisions par comité étant peu marquées. Durant une vingtaine d'années, cette classification restera inchangée jusqu'à la réorganisation de 1830.

A la fin de cette année, Coru-Sarthe reprend le récolement du contenu des cartons concernant la manutention et la comptabilité des Archives nationales depuis ses origines. Les fonctions de Coru-Sarthe qui viennent tout juste d'être restreintes de secrétaire général à la gestion de la seule section législative suite à la réorganisation du service par Daunou, font que pour la première fois depuis 1819, le plus ancien commis des archives se retrouve à s'intéresser à nouveau aux archives des Archives. Son point de départ est le registre de l'ancienne série E qui avait été ouvert par Camus pour l'enregistrement des archives des comités.

Daunou prévoit de faire retranscrire l'ancien registre dans un nouveau pour servir à la nouvelle répartition des archives. Une fois cette mise au net établie, le garde des archives va pouvoir procéder à une redistribution thématique des archives énumérées dans le registre entre les différentes sections des Archives du royaume.

#### **4 Les grands travaux de répartition de Daunou de 1834**

Lors de sa première direction des Archives sous l'Empire, Daunou avait entrepris un reclassement des archives de la section législative en créant de nouvelles séries et en

---

<sup>76</sup>AN, AB/VI/1

numérotant en continu les cartons et les registres mais sans modifier l'ordre matériel des archives. Sous sa seconde direction à partir de 1830, il reprend les séries créées précédemment et procède à de véritables transferts de fonds. La répartition apparaît comme un véritable outil d'administration qui permet d'asseoir et de rendre irréversible la récente réorganisation des Archives en sections. Les nouvelles sections sont ainsi justifiées par le besoin de division des archives selon une nouvelle méthodologie.

Le registre où sont inventoriées les archives des Archives nationales<sup>77</sup> permet de retracer la démarche. Coru-Sarthe commence en 1834 une copie du registre initialement ouvert par Camus en expliquant qu'un nouveau registre est nécessaire, le premier n'ayant plus de place libre. Sa mort en 1835 interrompt presque immédiatement son travail : il a juste le temps d'établir un tableau de concordance entre l'ancienne classification de Camus et celle de Daunou, et introduit l'objet du registre qui doit permettre d'« y inscrire la suite des opérations de cet établissement ». Le registre est achevé par Saunier qui remplace Coru-Sarthe à la tête de la section législative. Le nouveau registre se présente en tout point comme l'original, seuls les intitulés des comités ont disparu des pages. A partir du registre E créé par Camus<sup>78</sup>, Saunier recopie l'intégralité des intitulés des papiers qui concernaient l'enregistrement du travail des Archives en supprimant les titres relatifs aux autres comités des Assemblées nationales. La fidélité à l'original ne s'en écarte pas quand arrive la transcription des descriptions des archives du Comité des décrets qui gardent les mentions de leur insertion entre les articles 279 et 422. Le respect du registre d'origine va jusqu'à relever certaines annotations du précédent registre, dont le report ici est totalement anachronique. A l'article 421 qui concerne les minutes des délibérations du comité, une note renvoyait et renvoie toujours dans ce nouveau registre aux registres des délibérations cotés E XXX. Depuis quelques années déjà cette référence n'existe plus. Il y a encore effectivement de nombreuses références à E, dont on voit bien que Coru-Sarthe était plus familier que de la nouvelle appellation. L'ordre original est fidèlement suivi, en augmentant le fonds ainsi obtenu d'archives des Archives nationales plus récentes. Le nouveau registre comprend donc 699 numéros permettant de suivre l'évolution des Archives nationales jusqu'en 1830. Ce registre montre qu'aucun

---

<sup>77</sup>AN, AB/Va/\*/3

<sup>78</sup>AN, AB/Va/\*/1

classement n'a été entrepris à l'intérieur des cartons constitués à l'origine dans ce corpus depuis l'ajout des papiers du bureau du comptage des assignats et du Comité des décrets.

Un feuillet inséré en tête du registre par Coru-Sarthe et daté de janvier 1834 prévient le lecteur de la répartition physique des archives, une partie des cartons cités dans le registre étant versée au secrétariat des Archives du royaume. D'autres documents conservés actuellement dans les archives des Archives nationales portant sur l'activité du service à cette époque, permettent de suivre la réflexion de Daunou. Dans des notes autographes, il indique les répartitions effectuées entre les différentes sections des Archives en notant les numéros de cartons issus du registre et distribués au sein de la section administrative, domaniale, historique ou conservés à la section législative. Cette organisation aboutit à une dislocation non seulement de ce qui provenait strictement de la documentation produite par les Archives sous la Révolution mais renforce également l'éparpillement déjà commencé des archives provenant des autres comités. Daunou impose aux archives de la période révolutionnaire de se fondre dans l'organisation présente des Archives nationales en s'intégrant dans les orientations des Archives de la royauté. Cette démarche donne une vision très réductrice de l'activité aussi bien des Archives nationales sous la Révolution que du Comité des décrets, du fait de la volonté de la Restauration qui entend diluer les témoignages des savoirs.

Les fonds primitifs des Archives nationales qui relèvent à la section législative, sont recotés avec une numérotation continue dans la partie dénommée D/I ou D/I§1. Des étiquettes ovales, rédigée par Coru-Sarthe en 1834 et 1835 portent la mention de ce nouveau paragraphe et sont collées sur toutes les chemises qui doivent se retrouver dans l'ensemble créé par le travail des Archives nationales au moment de la Révolution. A l'emplacement de l'ancienne lettre E écrite par Camus et Coru-Sarthe se trouve désormais cette nouvelle étiquette. Les registres d'enregistrement des archives des comités, celui qui avait été ouvert par Camus comme la copie commencée en 1834, reçoivent également leur nouvelle étiquette « D/I§1er ». La notation D/I est encore couramment utilisée pour noter une pièce isolée ou pour être citée dans une note portant sur les archives relevant de l'administration des Archives nationales.

L'ensemble des cartons du Comité des décrets est transféré à la section législative soit 176 cartons dont les « matières » concernant la procédure d'appel des suppléants des

députés de la Convention (279 à 379<sup>79</sup>) et la gestion de la présence des députés (392 à 394), sa correspondance avec les différentes institutions (380 à 391 et 395, 396, 398) et les expéditions d'extraits de procès-verbaux et de décrets (397). Si ces papiers ont leur place dans la section de Daunou, la nouvelle mise en perspective des fonds par matière, en se substituant à l'organisation par provenance créée sous la Révolution, va avoir des conséquences sur les classements qui seront entrepris quelques années plus tard en laissant une vision altérée de ces documents. Les archives des Archives nationales qui sont transférées dans la même section concernent ses rapports avec le ministre de la Justice et l'Agence de l'envoi des lois : envoi des décrets, des expéditions authentiques des décrets (2 à 4, 58 à 63, 108-109) , la correspondance (104, 235-237) ; les états de remise dressés par les comités de l'Assemblée constituante (32 à 34) ; ce qui relève de la rectification des décrets de liquidation des pensions (110, 117). Les articles issus du Comité des décrets comme ceux qui étaient de l'administration des Archives ont reçu une nouvelle numérotation de 1 à 143 qui se substitue à l'ancienne.

Une partie est regroupée sous l'intitulé « Assignats », dont on voit bien ici qu'une perte du savoir administratif s'est déjà produite, puisque le comptage était bien une attribution des Archives nationales : 10 à 16, 17bis à 30, 47 à 57, 65 à 101, 103, 107, 113 à 116, 118 à 121, 123 à 134, 137 à 157, 159 à 234, 238 à 252. Soit 208 articles qui ont été renumérotés de 1 à 208 et regroupés en 9 cartons, sortis de leur contexte et déposés dans le bureau de l'archiviste selon son instruction, en attente de traitement<sup>80</sup>. Cette description un peu abstraite donne une idée de l'artifice qu'offre la démarche de Daunou. L'ensemble des dossiers qui est transféré à la section législative reçoit l'estampille Archives du royaume, section législative.

Ce qui est conservé au secrétariat y est globalement désigné comme relevant des archives des Archives et est ordonné en plusieurs parties : 1°/ la législation, l'organisation et la manutention des Archives dont les dossiers sont renumérotés de 1 à 11 formant 3 cartons, 2°/ la correspondance de l'archiviste renumérotée de 12 à 178 formant 9 cartons, 3°/ le personnel des employés, leurs travaux, les travaux particuliers des sections historique, domaniale et judiciaire renumérotés 179 à 196, 4°/ les inventaires, dépôts, remises, récépissés numérotés de 197 à 226, 5°/ les archives

<sup>79</sup>Ces numéros sont ceux qui ont été affectés aux archives lors de leur enregistrement dans le registre E ouvert sous la Révolution française.

<sup>80</sup>AN, AB/XII/1

Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)  
départementales numérotées 227 à 234, 6°/ les archives étrangères numérotées 235 à 241, 7°/ la comptabilité numérotée 242 à 294.

Cette répartition rend caduque le registre de Camus, sous sa forme originale ou sa copie, d'enregistrement des archives des comités qui n'apparaît plus désormais que comme une curiosité, le témoignage de la classification de Camus selon une logique par provenance définitivement détruite. La réappropriation par éparpillement s'est dotée d'outils avec comme principe la relocalisation, les changements de services, la renumérotation. De plus, ces archives ont été définitivement exclues du cadre de classement des comités. La prise de position de Camus qu'avait constituée l'attribution du n°1 aux Archives nationales dans le registre d'enregistrement des papiers des comités disparaît tout à fait. Le cadre de classement de la période révolutionnaire a définitivement vécu, l'ensemble des archives des anciennes séries de Camus va être de la même façon distribuée physiquement dans les nouvelles classes déjà créées.

## **5 Deuxième moitié du XIXe siècle : dispersion, subtilisation, réunion. Du chaos à la remise en ordre.**

La confusion institutionnalisée par Daunou va être curieusement profitable à certaines des archives du Comité des décrets, au moins pendant un temps. Conservées presque intégralement au sein de la section législative, n'en sont finalement exclues que celles qui ont déjà été retirées au moment de leur versement au début du Directoire puis au moment de la reprise en main du dépôt des Archives nationales par Camus : ce qui concerne l'Agence temporaire des titres, l'Agence de l'envoi des lois, les procès-verbaux d'élection sur la Constitution de l'an III, l'activité de correction des minutes et expéditions des décrets de liquidation. Cette opération de dispersion de grande envergure n'est pas la dernière. Les archives du Comité des décrets, comme celle des autres comités, vont connaître d'autres bouleversements qui vont pousser plus loin la désorganisation du fonds primitif et brouiller un peu plus la connaissance de l'administration des comités et les savoirs hérités.



Entre 1840 et 1843, Louis Dubois est «commis archiviste »<sup>81</sup> à la section législative et il va y travailler avec une grande liberté. Il entreprend de classer l'ensemble des séries qui y sont conservées. En ce qui concerne la série D, il laisse de côté les rubriques D/I du Comité des décrets et D/III du Comité de législation dont il précise ne pas comprendre la provenance<sup>82</sup>. Cette ignorance a donc épargné aux archives de ces deux comités la grande confusion que Dubois va mettre dans les papiers des autres comités. Il classe ces derniers par ordre alphabétique de leur intitulé et numérote toutes les liasses en continu. On a ainsi liasse n°1 Agriculture, liasses 2 à 4 Assignats et monnaies, 5 à 7 Avignon, 8 à 164 Colonies pour terminer par 593 à 600 Pétitions et 601 à 649 Rapports et recherches. Cette numérotation continue ferme le fonds des archives des comités en rendant impossible l'insertion d'autres papiers dans cet ensemble, alors que de nombreux comités avaient toujours leurs archives conservées dans les ministères depuis le Directoire. De plus Dubois a réuni et confondu les papiers du Comité des rapports et celui des recherches. Les papiers du Comité de division ont été mêlés en partie à ceux du Comité de constitution. Une autre partie des archives du Comité de division ayant été rebaptisée Comité des municipalités, qui n'a jamais existé. Cauchois-Lemaire, chef de la section législative, et Dupont, secrétaire-archiviste à la section législative, en reprenant le travail de Dubois quelques années plus tard, ont même craint que les liasses de certains comités aient été insérées parmi les liasses d'autres comités avec lesquels ils n'ont jamais eu de relation sous la Révolution française.

Ce reclassement se fait sans être accompagné d'un inventaire permettant d'établir la correspondance entre le classement de Daunou et cette nouvelle répartition. Les 400 registres provenant des archives des comités des Assemblées nationales révolutionnaires comme des archives des députés en mission ont été réunis sans indications qui puissent les faire reconnaître. Parallèlement à ce travail, Dubois ouvre une nouvelle série, AA, qui se constitue de 49 cartons alimentés par des papiers pris dans les différentes séries de la section législative dans le but de créer une collection.

Cette désorganisation fut heureusement arrêtée par la découverte d'autres agissements de Dubois qui a commis de nombreuses soustractions de documents dans l'ensemble des séries de la section législative, certains ayant été revendus à des particuliers ou à des

---

<sup>81</sup>AN, AB/XV/1/A, on trouve cette désignation dans les lettres échangées entre le chef de la section législatif Cauchois-Lemaire et Letrone garde général des Archives

<sup>82</sup>AN, AB/XV/1/B

collectionneurs<sup>83</sup>. Dans un rapport adressé au garde général des Archives du 14 août 1846<sup>84</sup>, Cauchois-Lemaire estime qu'environ sept à huit mille pièces ont ainsi été subtilisées. Une fois son comportement découvert, il a été saisi à son domicile les papiers subtilisés restés en sa possession. Les quatre années suivantes vont être consacrées à essayer de remettre en ordre les séries B, C et D, à réintégrer dans les séries de provenances les papiers de AA et les papiers subtilisés et saisis au domicile de Dubois, conservés en attendant dans la série ... AA.

Le travail entrepris par Dupont et Cauchois-Lemaire est complexe et délicat. Ils s'attaquent également à une autre répartition d'archives, celle qu'avait faite Daunou en divisant les archives des Archives entre le secrétariat et la section législative. Ils se montrent effectivement très critiques vis-à-vis du morcellement que Daunou avait jugé utile d'introduire. De plus pour ajouter à la difficulté, le registre E I<sup>85</sup> ouvert par Camus n'est pas à la section législative et demeure introuvable entre 1846 et 1849. Cette précision donnée dans le rapport du 14 août 1846 de Cauchois-Lemaire est également augmentée de la précision que face à ce désordre un élément joue tout de même en leur faveur. Tous les papiers du Comité des décrets qui sont conservés dans son service et tous les nouveaux numéros donnés par Daunou sont écrits au crayon sur les liasses à l'intérieur des cartons. Ce système n'a pas fait disparaître physiquement les anciennes chemises annotées. Cependant l'inventaire E, devenue D/I-XL, n'est plus mis à jour et la concordance entre l'ancienne numérotation et la nouvelle n'existe pas. De plus il reste encore introuvable. Trois ans plus tard dans une lettre du 23 mars 1849 qu'il adresse au garde général des Archives Letrone, il rappelle l'importance historique de la section législative pour l'instant desservie par son état d'abandon et de désordre des archives dont il a la charge. Le besoin d'y remédier est urgent.

C'est véritablement à partir de juillet 1849<sup>86</sup> que Dupont mène une enquête dans l'enceinte des Archives nationales pour redécouvrir l'ensemble des papiers du Comité

---

<sup>83</sup>Une lettre autographe du peintre Jacques-Louis David a ainsi été revendiquée en vente publique en 2010 : enregistrée dans les registres d'enregistrement du courrier du ministre de l'Intérieur en frimaire an IX, cette lettre réapparaît pour la première fois dans une édition de 1874 de pièces sur David appartenant à un collectionneur privé M. B. Fillon qui vient de les acquérir auprès d'un autre collectionneur Jules Léopold Boilly, grand amateur de pièces sur le peintre qui avait l'autre particularité de fréquente le garde des Archives Jean-Antoine Letronne, dont il a fait le portrait sur gravure.

<sup>84</sup>AN, AB/XV/1/B

<sup>85</sup>AN, AB/Va/\*/1

<sup>86</sup>AN, AB/XV/5

des décrets comme des autres comités, remettre de l'ordre et se défaire du classement alphabétique de Dubois. De ce travail de recherche, Cauchois-Lemaire fait un important rapport au garde général des Archives sur les « incidents survenus dans le cours du classement général de l'ancienne section législative »<sup>87</sup>. Cauchois-Lemaire et Dupont reprennent la classification de Camus, une fois le registre d'enregistrement des archives des comités retrouvé, et tentent de redonner aux archives des comités leur numérotation d'origine. En ce qui concerne le Comité des décrets et les Archives nationales de la même période ils essaient de reconstituer un savoir qui leur permettrait de réordonner ses papiers.

En remettant la série D par ordre des paragraphes d'origine<sup>88</sup>, les indications qui se trouvent toujours sur les cartons pourront concorder avec les inventaires établis par comités, les inventaires de référence étant ceux établis par les Archives nationales sous la Législative en application du décret du 27 décembre 1791. Pour Dupont, ce travail doit aussi s'accompagner d'une remise en carton afin d'en uniformiser la grandeur avant d'y coller les étiquettes définitives. Cette tâche se heurte à leur ignorance de l'histoire administrative de la période de la Révolution. En effet, Dupont dans un rapport de juin 1846 explique<sup>89</sup> la réunion des papiers de l'administration des Archives nationales à ceux du Comité des décrets dans la série D/I§1, par ce qu'il pense être une conséquence institutionnelle. Selon lui « l'administration des Archives [ayant] été réunie au Comité des décrets, procès-verbaux et archives [sous la Convention] on fait entrer dans cette série les papiers provenant de ce comité », ce qui n'est pas tout à fait exact<sup>90</sup>, mais permet d'expliquer la réunion de ces archives et de justifier le travail de ses prédécesseurs. Cette erreur se retrouve dans un rapport qu'il rédige le 15 juillet 1849<sup>91</sup>. A partir de ce jugement, il reprend les archives du Comité des décrets que Dubois avait épargnées par ignorance. Cette mise en perspective permet à Dupont d'autoriser la future répartition des archives qu'il projette, en séparant d'un côté les archives des Archives nationales sous la Révolution et de l'autre les archives du Comité des décrets,

---

<sup>87</sup>AN, AB/XV/1/A

<sup>88</sup>Ce terme de paragraphe est celui employé dans les documents d'archives et a donc été privilégié au terme de sous-série utilisé actuellement par l'archivistique pour désigner le même objet afin de ne pas créer d'anachronisme. Il désigne la séparation de parties différentes relevant d'un même ensemble documentaire ; il en restera les citations dans la série D avec le signe « § » : D/§1, D/I§1, etc.

<sup>89</sup>AN, AB/XV/1/B, rapport du 14 août 1846

<sup>90</sup>Voir Partie 4

<sup>91</sup>AN, AB/XV/5

ou en tout cas ce qu'il juge devoir être enlevé à l'une de ces institutions et restitué à l'autre.

Après avoir enquêté à la section administrative<sup>92</sup>, où « là les souvenirs étaient précis » mais où aucun des papiers du comité n'y avait été déposé, il retrace la généalogie de ces archives, une partie des papiers qui auraient dû se trouver dans les locaux de la section législative ayant disparu. En continuant ses recherches dans les bâtiments, cet archiviste trouve dans l'ancien cabinet de Coru-Sarthe qui était resté fermé à clef depuis sa mort en 1835, les 9 cartons du Comité des décrets que Daunou avait désigné, comme devant rester auprès de l'archiviste. Dupont, ignorant de ce contexte, juge que ces archives avaient été mises à part dans le cabinet car leur contenu était en rapport avec l'administration particulière des Archives, qu'il nomme « les archives de l'archiviste ». A côté de ces 9 cartons se trouvent 12 autres qui contiennent la partie des cartons du comité qu'il recherchait. Mais ils contiennent aussi une série de documents qui reviennent au secrétariat. « Il peut y avoir certaines pièces qui rentrent par leur nature dans les attributions du secrétariat : en effet le Comité des décrets, procès-verbaux et l'administration des Archives ayant été réunis sous la même Commission avec le titre de Comité des décrets, procès-verbaux et archives il n'est pas étonnant qu'on trouve réunis des papiers des deux natures. »<sup>93</sup> Poursuivant cette mauvaise interprétation institutionnelle, il légitime ainsi la proximité de conservation des cartons. De plus pour Dupont le fait que ceci ait eu lieu du vivant de Coru-Sarthe qui cumulait deux fonctions depuis distinctes, celle de chef de la section législative et celle de secrétaire général des Archives, a favorisé « quelque confusion dans les choses et une certaine hésitation quand il s'agit de départager et de répartir entre les deux bureaux des documents autrefois réunis » par la Convention.

La double confusion, au moment de la Révolution, puis du fait de l'organisation des services des Archives nationales dans la première moitié du XIXe siècle, a favorisé, selon lui, l'imbrication de deux ensembles archivistiques qu'il faut disjoindre selon les fonctions qu'il juge devoir attribuer à l'un ou à l'autre. La poursuite de son exploration des bâtiments des Archives nationales l'amène à retrouver également les registres du comité des décrets qui étaient au secrétariat après la réunion de la fonction de secrétaire

---

<sup>92</sup> AN, AB/XV/1

<sup>93</sup> AN, AB/XV/1

général des archives à celle de chef de la section législative. « Là sont encore entre autres documents qui nous appartiennent [sous-entendu qui appartiennent à la section législative], des registres momentanément enlevés de notre collection et faciles à signaler par leur forme, leurs numéros et leur contenu. »<sup>94</sup>

Une fois rassemblées ce qui constitue les connaissances administratives du milieu du XIXe siècle, et les archives, le travail de séparation des archives des Archives nationales et de celles du Comité des décrets peut commencer. Au terme de l'analyse de Dupont sur la double confusion de ces archives, devront rester à la section législative les archives du Comité des décrets que Daunou y avait déjà placées. Les 12 cartons trouvés y resteront aussi après en avoir extrait ce qui relève du secrétariat des Archives. Il existe aussi une dernière partie non classée dans laquelle la division n'est pas faite et qui est alors sous la responsabilité de Saunier, celui qui, poursuivant les fonctions de Coru-Sarthe, avait été chargé par Daunou du travail relatif à la division et à la répartition des papiers entre le secrétariat et la section législative. Mais ce travail n'ayant jamais été achevé, il importe de le terminer et de le faire entrer dans la nouvelle répartition orchestrée par Dupont qui établit une division sous deux titres : d'une part l'administration des Archives et son secrétariat et d'autre part le Comité des décrets, procès-verbaux et archives<sup>95</sup>.

Les recherches terminées, la reconstitution de ce qui est interprétée comme étant l'organisation d'origine, occupe les quatre années à venir entre 1849 et 1852. Les papiers des députés en mission ont été séparés et classés dans les « paragraphes » D/§1, §2 et §3 formant 163 cartons tandis que les paragraphes D/I à D/ XLV ont été préparés pour accueillir les 385 registres et les 5919 cartons des archives des comités des Assemblées nationales de la Révolution. Cinq nouveaux paragraphes ont été ajoutés pour recréer des fonds d'archives de comités qui n'avaient pas encore été prévus. La série AA a finalement été maintenue. Aux documents que Dubois avaient extraits des séries B, C et D et qu'il avait volé, ont été joints la correspondance du duc de Richelieu entrée aux Archives en 1820 et d'autres pièces de provenances diverses. Jusqu'à l'hiver 1851, où le travail prend fin, Petitpierre, un des employés de la section législative, procède au triage

---

<sup>94</sup>AN, AB/XV/1a

<sup>95</sup>C'est à partir du travail de Dupont que l'intitulé Comité des décrets, procès-verbaux et archives s'impose pour désigner de façon générale ce comité sur l'ensemble de la période révolutionnaire. De ce fait, nous continuerons à utiliser cette appellation dans le reste de la première partie.

qui permet d'intercaler dans les chemises où ils manquent les papiers provenant de ce triage et qui appartiennent aux comités.

L'ancienne dénomination D/I§1 attribuée par Daunou aux archives des Archives nationales de la période révolution change d'affectation et désigne désormais les archives du Comité des décrets, procès-verbaux et archives. Les archives issues du travail des Archives nationales sont transférées au secrétariat. Mais certaines de ces archives, restent avec celles du Comité des décrets par erreurs de jugement. Les registres d'enregistrement des archives des comités, celui qui avait été ouvert par Camus comme la copie qui en avait été faite en 1834, tout en conservant leur étiquette « D/I§1er » devenue sans objet, sont transférés au secrétariat. Les registres du Comité des décrets, comme l'ensemble des autres registres des comités, sont répartis entre chacun des paragraphes par comité. Les registres du Comité des décrets gardent pendant un temps encore leur ancienne cotation en D/XXX.

Cependant, cet important travail de répartition ne s'arrête pas à ce stade et connaît une dernière réorganisation sous le Second Empire.

## **6                    Le    classement    définitif    de    D/I§1,                          agrégation de corpus hétérogène**

Au terme d'un long travail de recherche dans les différentes sections des Archives, Dupont peut présenter en 1852 un inventaire de la série D/I§1 qui permet de restituer ce qui représente pour lui le rétablissement original des archives produites par le Comité des décrets, procès-verbaux et archives. Sa citation permet de mesurer la distance qui sépare cette tentative de restitution des contours du comité, de l'organisation qui sera par la suite imposée pendant le Second Empire, dernière structuration en date qui reste encore utilisée.

Trente cartons composent la répartition de Dupont<sup>96</sup> :

- « 1-2Minutes de procès-verbaux des délibérations et pièces annexées au comité,
- 3    Décrets relatifs aux travaux du comité. Expéditions informes de décrets,
- 4    Décrets sanctionnés,

---

<sup>96</sup>AN, AB/XV/2

5-8 Relevés de décrets,

9-11 Récépissés de décrets envoyés par le Comité des décrets au ministre de la Justice

6 août 1790 – 29 germinal an II (18 avril 1794),

12 Décrets transmis par l'Agence des lois,

13-17 Etats de rectification sur les décrets de liquidation de pensions,

18 Décrets d'aliénation des domaines nationaux,

19 Correspondance du comité avec le ministère de la Justice avec le garde des Archives relative à l'envoi des décrets,

20 Correspondance du comité avec le ministère de la Justice,

21 Correspondance du comité avec les ministères,

22 Correspondance avec d'autres comités,

23 Pétitions, réclamations,

24 Lois fournies aux représentants en mission,

25 Correspondance avec les députés en mission,

26-28 Renseignements sur les députés et leurs suppléants (Convention nationale),

29 Liste des députés à la Convention,

30 (carton dit n° 259) Inventaires des comités des pièces déposées par les Assemblées ».

Ce premier instrument de recherche porte la trace des classements de Daunou comme des jugements de Dupont. On trouve intégrés au travail du Comité des décrets plusieurs articles qui auraient dû être placés dans les fonds du secrétariat des Archives de l'Empire puisque relevant du travail accompli par les Archives nationales pendant la période révolutionnaire : la correspondance entre le garde des Archives et le ministre de la Justice, une partie de la collection des décrets et les inventaires des comités. Le déménagement de la section législative en novembre 1857 est l'occasion, comme cela avait été le cas lors du déménagement à l'hôtel de Soubise, pour Dupont et Lallemand, archivistes à la section législative, de procéder à des regroupements et de faire correspondre leur conception du classement à cette nouvelle répartition topographique.

Dans l'intervalle, à partir de janvier 1853, un inventaire sommaire des archives conservées au secrétariat des Archives de l'Empire a été dressé. Ce travail de reconnaissance des documents localisés dans ses bureaux a été poursuivi, entre décembre 1853 et août 1855, par le classement des archives. Au mois de mai 1855, un

état sommaire des documents conservés au secrétariat et devant rejoindre les autres sections a été établi<sup>97</sup>. De cet état et du travail effectué par Dupont et Lallemand au sein de leur propre section, naît le classement définitif de la série D/I§1 du Comité des décrets, procès-verbaux et archives.

La réunion de la section législative et de la section judiciaire est l'occasion du déménagement de 1857. Cette opération considérable, nécessitant la manipulation de 5591 articles, s'étale sur quinze séances. Les archivistes profitent de l'occasion pour « réunir différentes collections à leurs séries respectives et pour apporter dans le classement matériel quelques améliorations que réclamaient les travaux faits à la section [législative] dans ces dernières années. »<sup>98</sup> Cet ensemble des archives issues de la section législative est augmenté des cartons qui concernaient les assignats et qui étaient jusque-là restés sans traitement. Daunou, après les avoir séparés du reste des archives produites par les Archives nationales pendant la Révolution française, les avait entreposés dans son bureau. Ils ont rejoint la section législative au cours des recherches faites par Dupont. De plus à ce fonds primitif, un ensemble de 15 grands cartons remplis d'assignats de 4 ou 5 émissions, qui jusqu'en 1846 étaient entreposés sur un palier d'escalier, font partie du déplacement de la section législative vers la section judiciaire. Dupont propose alors de composer une ou plusieurs collections d'assignats et d'envoyer le reste au pilon. Une fois ce tri fait, les papiers conservés rejoignent pour les cartons, les archives du Comité des décrets, procès-verbaux et archives en D/I§1. L'autre partie du travail, issue de la gestion du bureau du comptage des assignats par les Archives nationales de la période révolutionnaire, rejoint la section administrative pour intégrer la série F des archives des ministères<sup>99</sup>. Dans cette deuxième partie du XIXe siècle, la répartition des fonds s'accompagne de l'estampillage des documents « Empire français, Direction générale des Archives » pour ceux qui n'avaient pas encore été estampillés par Daunou.

Cette dernière répartition aboutit à la classification actuelle de la série D. Le mouvement d'ordre des archives qui se trouvent alors au secrétariat des Archives de l'Empire connaît également une hiérarchisation de son fonds. Ceci étant une autre

---

<sup>97</sup>AN, AB/XII/1

<sup>98</sup>AN, AB/XV/1b

<sup>99</sup>Voir série AN, F/30 actuelle



histoire. Comme autant d'indices essaimés, il ne reste pour faire l'archéologie de ces sédiments que les différence diplomatiques des dossiers ou des feuillets : les trois typologies d'estampilles qui témoignent des temps successifs d'intégration dans cette série composite qu'est D/I§1 ; les chemises dans lesquelles Camus avait rangé les papiers des archives, et que Coru-Sarthe continuera à utiliser jusqu'à sa mort, indication, de fait, que les dossiers relèvent de l'activité des archives des Archives nationales, période révolutionnaire ; le registre E I heureusement toujours conservés et coté AB/Va/\*/1. Mais le feuilletage des difficultés accumulées est impressionnant : l'aboutissement de ces différentes soustractions d'archives à partir du fonds primitif du Comité des décrets, d'incorporation d'archives du travail des Archives nationales de la Révolution jusqu'en 1795, de première cotation de l'immédiate fin de la Convention nationale, d'affectation à un ensemble d'archives avant le transfert vers d'autres fonds quelques années plus tard, d'oublis d'ensemble documentaire avant leur traitement à l'occasion d'un déménagement, puis de dislocation définitive. L'identité administrative de ces institutions révolutionnaires est fortement commandée par tous ces mouvements.

Au mieux des corpus entiers ont été transférés d'un fonds d'archives d'une institution à une autre : c'est le cas des dossiers sur les assignats qui bien que relevant de l'activité des Archives nationales se trouvent désormais parmi les archives du Comité des décrets, D/I§1, et du ministère des Finances, F/30. Au pire c'est l'éparpillement complet d'un même dossier qui formait une entité intellectuelle à part entière mais dont l'intégrité a été détruite : c'est le dossier que Camus avait constitué des états dressés par les comités de l'Assemblée nationale constituante en exécution du décret du 21 septembre 1791 recensant les cartons, registres, plans, etc., qui devaient être versés aux Archives nationales. Le dossier qui porte la cote E/31 dans le registre d'enregistrement des archives des comités est conservé dans les archives des Archives nationales, AB/XV/5 pour le Comité de constitution, pièce n°1 foliotée par Camus, le comité des rapports, pièce n°3, le Comité de judicature, pièce n°14, le Comité des domaines, pièce n°16, le Comité des assignats et monnaies, pièce n°20 et le Comité des rapports, pièce n°23. Les autres pièces de ce dossier, n°2, 4 à 13, 15, 17 à 19, 21 et 22, 24 à 28 sont conservées dans les archives du Comité des décrets, D/I§1/1. D'autres archives de la série AB portent la cote à l'intérieur de leur conditionnement de leur passage dans la série D/I§1 comme les registres AB/Va/\*/1 et 3. Le premier registre coté 1 est le registre original

coté E par Camus. Le registre coté 3 est la copie du registre d'enregistrement des archives des comités commencée par Coru-Sarthe en 1834 et continuée par Saunier. A noter que le registre coté AB/Va/\*2 est une autre transcription dressée à partir du registre de 1834, copie d'une copie établie ultérieurement mais intercalé entre les deux autres registres pour une raison inconnue.

Les derniers grands classements du Second Empire ont vu également les archives du Comité des décrets être augmentées de documents qu'on pourrait qualifier de transfuges, provenant ni du fonds initial du comité ni des archives des Archives nationales. En D/I§1/1 on trouve des états des secrétaires-commis de l'Assemblée nationale qui auraient dû être classés à l'intérieur de la série C parmi les autres documents identiques. Dans un mouvement inverse, certaines archives du Comité des décrets ont discrètement trouvé des destinations « exotiques » qui ne sont explicitées dans aucun rapport d'archiviste. Dans le carton A//1001 on a l'état n°291 qui appartient à la 23ème remise de lettres patentes aux Archives effectuée par le Comité de la surveillance de l'envoi des décrets et de la collation des décrets de la Constituante le 17 décembre 1790. L'état n°280 se trouve, avec raison en D/I§1/1, mais ce sont les deux seuls exemplaires encore existants de ces remises, les autres pièces de cette fonction du comité de la Constituante ayant disparu.

Le sort des archives du Comité des décrets de la Convention relatives à la surveillance de l'Agence de l'envoi des lois, de l'Agence temporaire des titres, et aux procès-verbaux de l'acceptation de la Constitution de l'an III, séparées très tôt de leurs fonds d'origine, doit avoir un examen particulier. Cette rupture précoce alors que les activités du comité étaient à peine finies, a rompu le fil de la transmission de la connaissance de ce savoir administratif. De ce fait, la poursuite du traitement des archives *restantes* au XIXe siècle ne pouvait plus renouer avec ce pan de l'histoire de l'institution. La démarche de recherche de l'histoire du producteur, chère aux archivistes actuels, n'était pas celle de nos prédécesseurs. L'occasion de renouer plus tôt avec cette partie des fonctions du Comité des décrets n'a donc pas eu lieu et le lien entre ces archives issues des compétences tardives du comité et le reste du fonds, a été perdue. Une autre difficulté tient au fait que n'ayant pas eu le même sort que les autres archives du Comité des décrets, à savoir l'enregistrement du fonds parmi les archives des Archives nationales dans le registre E I d'enregistrement des archives des comités, on n'a aucune

connaissance de l'importance, ni de la nature exacte des documents produits. Tout au plus peut-on rencontrer au détour d'un carton exogène, une ou plusieurs pièces ayant certainement été produites par le Comité des décrets, procès-verbaux et archives de la période de la Convention thermidorienne. Le cas des pièces, en rapport avec la surveillance de l'Agence temporaire des titres, est plus facile à cerner, se retrouvant pour la plupart dans différentes sous-séries des archives des Archives nationales de la série AB du fait de la volonté d'appropriation de cette fonction par Camus sous le Directoire. Tout ou une partie de ces documents est maintenant conservée en AB/Vc/2, avec quelques épaves dispersées dans d'autres cartons. L'éclatement de cette compétence du Comité des décrets, procès-verbaux et archives rend plus visible le résultat du triage opéré par l'Agence temporaire des titres et continué par l'Agence de triage des titres et l'activité de surveillance exercée sur elle par le comité. Le recours aux recherches dans les fonds complémentaires permet aussi de restituer le fonctionnement du comité par la réception qu'en a faite les institutions partenaires de cette administration, en premier lieu la série BB pour le ministère de la Justice et la série F/1a pour le ministère de l'Intérieur.

Serge Aberdam, en introduction de son travail sur le Comité division, avait souligné le poids que faisait peser sur le travail préliminaire à l'étude d'un comité, la structuration *a posteriori* des archives produites par les comités des Assemblées nationales révolutionnaires. En l'absence d'un inventaire d'ensemble qui permettrait d'embrasser toutes ces archives des comités, sans craindre d'écarter involontairement certaines d'entre elles, le recours à l'histoire des logiques de classement du XIXe siècle est indispensable.



## **Partie II Conclusion. Où termine l'enquête, où commence l'étude du fonctionnement du comité**

Au terme des derniers travaux de classement de la période du Second Empire, le caractère commun des archives rassemblées dans la série D/I§I appelée archives du Comité des décrets, procès-verbaux et archives est avant tout de se rapporter à la période de la Révolution française et même au-delà puisque les états de liquidation qui occupent les cartons 23 à 27 vont jusqu'en 1802. L'historique de la conservation de ces fonds d'archives nous entraîne dans le pluriel de leur constitution liant Archives nationales et Comité des décrets, procès-verbaux et archives. Le suivi de ces accumulations, de ces revirements nous offre une exploration de l'intérieur à partir de laquelle nous pouvons organiser, ou réorganiser, niveau par niveau, unité par unité, les éléments, les relations qui ressortent des compétences propres à ce comité. La réinterprétation de ce tissu d'archives offre la possibilité de recréer des regroupements de documents, des interactions de pièces, qui débouche sur la reconstitution endogène, la restitution de la cohérence du savoir administratif du Comité des décrets des trois Assemblées nationales de la Révolution de 1789 à 1795, resté pendant longtemps invisible et oublié.

En relisant systématiquement toutes les pièces réunies sous l'appellation D/I§1 et en lui ajoutant toutes celles conservées par ailleurs, se reconstitue une histoire administrative qui permet de reconnaître ce qui ressort réellement de la production du Comité des décrets mais également ce qui n'en fait pas partie. Démarche prudente qui oblige à un

ajustement permanent des archives et qui interroge la réelle appartenance au corpus et non à un autre.

A partir du corpus reconstitué<sup>100</sup>, le fonctionnement, l'organisation interne, les compétences déployées acquièrent plus de lisibilité. Le travail de compréhension de l'action administrative du Comité des décrets entre 1789 et 1795 peut commencer.

---

<sup>100</sup> Annexe 1, Les archives du Comité des décrets, 1789-1795, p. 592



## PARTIE 2





## **Partie III Introduction. La Constituante : la commission de surveillance de l'envoi des lois, en marche vers le comité des décrets**

La reconstitution du fonds d'origine des archives produites par le Comité des décrets de 1789 à 1795 permet d'aborder le travail de cette institution sur des bases administratives proches de celles constituées pendant cette période. L'Assemblée nationale constituante en décidant de créer la Commission de surveillance de l'envoi des lois le 21 novembre 1789, institution qui donne naissance au Comité de la surveillance de l'envoi des lois et de la collation des décrets à partir de juillet 1790, modèle cette institution à l'image des difficultés propres à ce moment où tout est encore en devenir.

Les comités sont créés sous la Constituante au fur et à mesure des besoins de la Constituante. De ce fait au-delà des quatre lignes touchant à l'organisation générale des comités énoncées dans le règlement intérieur de l'Assemblée du 29 juillet 1789, aucun autre arrêté n'est décidé en ce qui concerne de l'organisation propre à chacun d'entre eux. Le comité est cette création de la représentation nationale qui permet de traiter de domaine qui ne peut relever des délibérations directes des législateurs réunis en assemblée. Tous les comités, selon leurs besoins ou les nécessités de leurs compétences, inventent les moyens de leur fonctionnement.

D'abord commission avant d'être transformée avec des missions élargies en comité, l'institution que nous nous proposons d'étudier ici a beaucoup pâti de cette absence de

105

cadre général. Une commission est plus une institution créée provisoirement afin de résoudre ou répondre à une obligation ponctuelle de l'Assemblée nationale constituante. De ce fait, même une fois devenu comité, ses membres auront une production documentaire plutôt pauvre. Le passage par les archives du ministre de la Justice de la période de la Constituante est utile. En tant que partenaire privilégié, ces archives complètent le fonds du Comité des décrets grâce au dépouillement de la correspondance reçue par le ministre de la part des commissaires de la commission puis du comité<sup>101</sup>. Les archives du fonctionnement des Archives nationales, contemporaines des deux précédentes institutions, enrichissent également ce corpus<sup>102</sup>. Du petit nombre de documents que l'on peut rassembler sur cette période se dégage le sentiment que cette institution de quatre puis six membres et un secrétaire-commis n'a pas besoin de produire ou recevoir une production d'archives importante pour assurer les missions qui lui sont confiées. Ses compétences, sous l'Assemblée nationale constituante, reposant surtout sur la surveillance de l'envoi des décrets entre les ministres et les corps administratifs, sont également peu créatrices de papiers administratifs. Ce champ d'investigation restreint pour la période de la Constituante n'en est pas moins ardu.

Les fonctions mêmes de la Commission de la surveillance de l'envoi des décrets nous emmènent sur le terrain des modalités d'exécution, de publication et de promulgation des décrets adoptés par l'Assemblée nationale qu'il nous faut d'abord interroger. Quand elle est créée le 21 novembre 1789, quatorze comités existent déjà, mis en place entre juin et septembre. L'organisation de la commission est donc tardive et vise à résoudre une difficulté que les constituants ne souhaitaient pas aborder eux-mêmes. L'analyse de ces contraintes qui s'imposent aux députés petit à petit sur les tous premiers mois doit être entreprise afin de comprendre le contexte de sa création. Ce faisant, nous sommes amenés à nous aventurer dans le domaine délicat à manipuler du droit en élaboration. Confrontant des notions juridiques qui évoluent en 5 mois, entre juin et novembre 1789, les différentes interventions et décrets nuancent et modèlent la position des constituants face au pouvoir exécutif. La compétence d'abord unique de surveillance de l'envoi des décrets se joue sur fond de batailles, de discours et de décisions qui élaborent la loi révolutionnaire.

---

<sup>101</sup> AN, BB/2/17-18

<sup>102</sup> AN, AB/II essentiellement pour cette période

Outre la manipulation de discours politiques qui convoquent les principes des Lumières, la prudence s'impose dans l'utilisation du vocabulaire juridique. Coexiste sur le même plan une terminologie ancienne autour des lettres-patentes et des proclamations et un nouveau vocabulaire ou plus exactement l'appropriation de termes anciens, mais dont l'évolution du contexte administratif, politique et juridique modèle progressivement le sens pour déboucher sur des définitions neuves. A côté du lent examen des différents éléments aussi bien législatifs qu'institutionnels, nous proposons de ce fait une ébauche de lexique chronologique et historique de l'évolution terminologique qui se transforme entre 1789 et 1795<sup>103</sup>. Les compétences de la Commission de la surveillance de l'envoi des décrets puis du Comité de la surveillance de l'envoi des lois et de la collation des décrets sont fortement structurées par ce processus.

En passant en revue l'arsenal législatif qui aboutit à la prise en considération du fait exécutif, différents éléments s'enracinent durablement dans le nouveau paysage législatif. L'exercice des modalités d'exécution, de publication et de promulgation ne peut être laissé sans surveillance au pouvoir exécutif. L'Assemblée nationale constituante doit entretenir un lien étroit et continu par l'intermédiaire d'un organe, la Commission de la surveillance de l'envoi des décrets qui lui donne autorité sur les ministres en préservant une apparente séparation des pouvoirs, chère à ses principes. L'élaboration de la loi ne passe pas par le seul fait de l'adoption en séance plénière et par la rédaction des procès-verbaux. Il lui faut prendre en compte l'ensemble de la procédure de fabrication de la loi qui traverse le secrétariat, le bureau des procès-verbaux, l'Imprimerie royale et l'imprimeur national, jusqu'au garde des Sceaux. Ce tissu institutionnel au service de la loi est cimenté par deux instances, l'une de surveillance, la Commission de la surveillance de l'envoi des décrets, l'autre de sacralisation par la classification, les Archives nationales, toutes deux entretenant des rapports parfois concurrents parfois les liant.

---

<sup>103</sup> A voir en annexes



## Chapitre I

### Légiférer au quotidien, inventer les rapports de la Constituante et de l'exécutif

En ouvrant les premiers recueils qu'Armand-Gaston Camus a commencé pour réunir tous les arrêtés et décrets acceptés par l'Assemblée nationale constituante avec la précision de ceux qui ont été sanctionnés ou arrêtés, nous ne pouvons qu'être frappés par le corpus législatif qui se constitue jour après jour dès le 16 mai 1789, date à laquelle l'archiviste choisit d'entreprendre cette collection<sup>104</sup>. La même profusion frappe quand on se plonge dans la lecture des motions, rapports, notes, etc., qui s'entassent dans les premiers cartons de la série C des Archives nationales. Par l'accumulation, la répétition ou même parfois par la contradiction des décisions entre elles, l'Assemblée nationale constituante construit décret après décret ce qui forme l'immense définition de son devenir. Parmi les imperfections et les reculs que la démarche de ses hommes, parfois hésitants, adopte, les députés se trouvent entraînés par la force des événements révolutionnaires sur des domaines sur lesquels leurs principes les avaient rendus réticents.

Dans les premiers mois d'exaltation qui suivent la réunion aux Communes, les députés peuvent encore maintenir à distance ce qui relève de l'exécution et de la promulgation monde de l'exécutif par excellence. Concentrés sur la promotion des procès-verbaux, ils sont soutenus dans cette démarche par l'archiviste Armand-Gaston Camus qui les place au sommet de la hiérarchie des actes de son dépôt. Ils en sont encore à la mise en place

---

<sup>104</sup> AN, A//186-197 pour la période de la Constituante

des nouvelles procédures. Cependant, dès août et septembre 1789, les débats autour des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif vont obliger les constituants à installer un arsenal législatif uniforme et petit à petit à prendre en considération les problèmes qui se posent au pouvoir exécutif, bien qu'à ce moment-là l'Assemblée soit encore bien loin d'envisager de devoir intervenir.

## **1 Le problème posé par l'exécution des décrets**

Le début de l'Assemblée nationale constituante est cette période d'effervescence législative où les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont en devenir, où la confrontation de l'exercice de l'autorité aux idéaux des Lumières est créatrice d'un ordre nouveau. Dans ce rassemblement d'hommes neufs qui pour beaucoup n'ont pas de passer politique<sup>105</sup>, malgré le légicentrisme des députés, tout le travail législatif ne ressort pas uniquement de ce qui se passe dans l'enceinte de l'Assemblée.

Dès le 19 juin, une organisation se structure autour du noyau législatif : 20 bureaux provisoires sont créés et 4 comités de travail sont formés. Le Comité des subsistances s'occupe de rechercher les causes de la cherté des grains et des moyens de soulager la misère publique, le Comité de vérification et de contentieux est chargé de l'examen et du rapport sur les pouvoirs des députés, le Comité de rédaction rédige les pièces ordonnées dans les délibérations, le Comité de règlement assure les règlements d'ordre et d'expédition des affaires de l'Assemblée<sup>106</sup>. Le nombre des bureaux passe à 30 le 3 juillet. Dès le début, certains dossiers sont traités en formation plus restreinte que celle des députés réunis au sein de la représentation nationale. Le règlement provisoire des communes du 16 juin 1789<sup>107</sup>, suivi du règlement définitif du 29 juillet 1789, structure l'organisation du corps législatif. Les débats constitutionnels et législatifs qui se poursuivent, donnent forme aux procédures nouvelles. L'ensemble de ces éléments concourt à souligner la prépondérance de l'activité des députés autour de l'élaboration et de l'acceptation des décrets.

Entre juillet 1789, quand la Constituante décide d'élaborer un plan de constitution et le 21 novembre 1789, où les commissaires de la surveillance de l'envoi des lois sont nommés, les procédures qui permettent l'exécution des décrets prennent forme tout en étant alimentées et modifiées par les débats constitutionnels. Dans les premières semaines qui suivent la création de l'Assemblée nationale, les députés se concentrent sur la formalisation du corpus de documents que leur travail fait naître et qui exclut, à ce

---

<sup>105</sup>[111] TACKETT

<sup>106</sup>AN, C//27/184bis

<sup>107</sup>AN, C//27/210



stade, tout acte qui peut ressortir de l'administration royale. La nécessaire résolution de la place donnée à l'exécutif dans le processus de fabrication de la loi génère une lente maturation de la relation roi-Assemblée. La mise en place d'une Commission de la surveillance de l'envoi des décrets (CSED) le 21 novembre 1789 est le fruit de cette évolution. Certaines décisions législatives vont avoir une incidence particulière dans l'intégration à la réflexion des députés de la nécessité de régler leurs relations avec le pouvoir exécutif. Avant que l'institution de la CSED apparaisse comme une des solutions, les décisions s'accumulent en s'approchant prudemment de ce résultat. Ce mouvement est également accompagné par un travail de précision terminologique et diplomatique de la loi. Jusqu'au moment où nous arriverons au point où le vocabulaire législatif se fige, nous emploierons le terme de loi dans son sens générique de décision d'autorité.

La toute jeune Assemblée s'est formée dans un paysage institutionnel inchangé depuis des siècles autour des actes royaux qui ont force de loi. Le roi lui-même, ses secrétaires d'Etat, les Parlements, les intendants et tout le maillage des communautés de provinces coexistent sur un territoire découpé administrativement, fiscalement, féodalement et religieusement selon des logiques, des contraintes, des obligations différentes. La répartition des pouvoirs entre l'Assemblée et le roi est encore en devenir, et ce flou renforce l'incertitude liée à l'exécution des actes d'autorité par des corps administratifs d'une organisation territoriale archaïque. Pendant les tout premiers mois, la forme de ces actes, leur intitulé, les signes de leur authenticité fluctuent. Il en est de même de la façon de légiférer, d'exécuter, de publier et de promulguer la loi nouvelle. Verpeaux montre dans le contexte de son interrogation du caractère réglementaire des décisions prises, comment ces notions se confondent parfois dans leur progressive mise en place<sup>108</sup>.

Les députés, répugnant à légiférer sur des matières ayant trait à l'exécutif, ont laissé les ministres juges de la façon dont la loi devait être présentée au roi : « Les ministres du roi, privés du précieux avantage de communiquer avec vous, n'ont pu que proposer au roi, pour satisfaire à vos décrets, les mesures que leur indiquaient les formes antiques non encore abrogées. »<sup>109</sup> déclare Champion de Cicé, député à la Constituante bientôt garde des Sceaux. Sa position est particulière puisqu'avant d'être nommé par le roi à

<sup>108</sup>[114] VERPEAUX

<sup>109</sup>AP, T. 9 p.473 Adresse de Champion de Cicé du 22 octobre 1789 revenant sur les anciennes formes d'exécution et de promulgation existantes avant l'adoption du décret du 5 octobre 1789.

cette fonction il a fait partie, avec sept autres députés de l'Assemblée, du tout premier comité de Constitution mis en place le 14 juillet 1789. Chacune de ses prises de parole revêt donc un caractère double, bien qu'il ne siège plus dans l'Assemblée une fois devenu ministre.

La prééminence du corps législatif confère un relief particulier aux actes dont l'Assemblée nationale constituante est l'auteur. Leurs procès-verbaux sont les arrêtés législatifs de cette nouvelle institution. Il constitue ce droit, presque ce pouvoir pourrait-on dire, acquis sur le début des Etats généraux quand, du fait de la séparation par ordre, il avait été décidé qu'ils ne tiendraient pas de procès-verbal. Target, et avec lui les autres membres de la future Assemblée, ne s'y trompe pas. Dès le 17 juin 1789 il affirme que, maintenant qu'ils ont acquis le droit d'exister, les procès-verbaux des séances seront rédigés et conservés. Le procès-verbal est donc l'acte « émané » par excellence de l'Assemblée nationale réunie : il est l'intention de la loi, l'esprit de la loi, la retranscription de ce qu'a dit l'Assemblée.

La construction institutionnelle en marche favorise, dans les premiers temps, un franchissement de la limite de séparation législatif-exécutif par l'Assemblée qui promulgue parfois elle-même certaine de ses décisions. Le 17 juin 1789, dans ce qui est encore appelé « délibération », décision de première origine, sur les impôts, les contributions et la dette publique, l'acte se termine sur cette formulation : « La présente délibération sera imprimée et envoyée dans toutes les Provinces, [...] copie en sera présentée au roi ». L'Assemblée utilise encore une autre procédure, le 13 juillet 1789, la délibération portant sur la responsabilité de l'autorité des ministres, agents civils et militaires, est remise au roi et cette fois elle sera publiée par voie d'affichage. En ce qui concerne l'impression de la délibération, le 17 juin, Armand-Gaston Camus alors secrétaire, la porte lui-même à l'impression, tâche qui aurait dû revenir au ministre ou à un de ses agents.

L'enthousiasme des premiers temps et l'approximation des procédures allaient être nuancés par la nécessité de définir, de tracer véritablement les frontières entre ce qui relève du pouvoir législatif et ce qui est du ressort du pouvoir exécutif. Dans l'esprit de séparation des pouvoirs, cher aux hommes issus des Lumières, la formalisation des procédures apparaît comme le plus sûr moyen de créer l'autorité de leurs actes. Cela

passé aussi par la normalisation du pouvoir du roi. Les députés vont être obligés d'en assumer les conséquences en opérant un déplacement de primauté entre le procès-verbal dressé par les secrétaires de l'Assemblée, eux-mêmes députés, et ce même acte transformé par son transfert vers le pouvoir exécutif.

Le 27 juillet 1789, les premiers rapports du Comité de constitution sont lus devant le corps législatif par le futur garde des Sceaux, Champion de Cicé, dont l'intervention porte sur l'opportunité d'établir une déclaration des droits de l'homme en tête de la future constitution. Stanislas de Clermont-Tonnerre, lui aussi membre du Comité de constitution, en présentant leur rapport, reste fidèle aux grands principes des cahiers de doléances. Certains points de leur rapport relèvent d'un consensus : « Le gouvernement français est un gouvernement monarchique. [...] Le Roi est dépositaire du pouvoir exécutif. [...] Les agents de l'autorité sont responsables. [...] La sanction royale est nécessaire pour la promulgation de la loi. [...] La nation fait la loi avec la sanction royale ». D'autres éléments importants du rapport ne font pas l'unanimité et les cahiers de doléances sont divergents dans leur interprétation : « article 1er, le roi a-t-il le pouvoir législatif, limité par les lois constitutionnelles du royaume ?, article 2, le roi peut-il faire seul des lois provisoires de police et d'administration, dans l'intervalle des tenues des Etats généraux ?, article 3, ces lois seront-elles soumises à l'enregistrement des cours souveraines ? »<sup>110</sup> Ce débat va durer jusqu'au moment où il trouve une première solution en octobre 1789 mais ne se conclut pas pour autant complètement. Il est représentatif de l'embarras des constitutionnels, tiraillés entre leur besoin d'affirmer la force de leurs décisions tout en reconnaissant au roi la valeur de sa sanction.

Dans le projet de constitution du 27 juillet 1789, on retrouve cette concentration des pouvoirs sur la loi dès le premier article, la plaçant ainsi au sommet de la hiérarchie de la gouvernance : « Article 1er, le gouvernement français est monarchique ; il est essentiellement dirigé par la loi ; il n'y a point d'autorité supérieure à la loi. Le roi ne règne que par elle, et quand il ne commande pas au nom de la loi, il ne peut exiger l'obéissance. »<sup>111</sup> Mais, significatif des opinions des constituants, ce qui concerne les rapports entre le roi et la loi n'est abordé qu'à l'article 23 où le Comité de constitution précise que le roi ne peut apporter aucune modification à la loi, qu'il en assure

---

<sup>110</sup> AP, T. 8 p.283

<sup>111</sup> AP T. 8 p.286, chapitre II, Principes du gouvernement français, article 1er

l'exécution et que pour se faire il peut utiliser la proclamation en étant identique à la loi adoptée<sup>112</sup>. Le principe de l'exécution entraîne des conséquences dans le traitement matériel de la loi par l'Assemblée nationale, par le garde des Sceaux et par le secrétaire d'Etat à la Maison du roi. L'exercice de l'exécution permet au roi de faire des proclamations : ce qui veut dire que du procès-verbal original, qui reste la pierre fondatrice dans cette fabrication législative, on passe à la mise en forme d'un deuxième acte distinct, qui, s'il doit être identique au procès-verbal, a le rôle majeur de support de l'exécution royale. La typologie d'acte directement relevant du pouvoir exécutif et élaboré à partir du procès-verbal garde avec lui un lien de dépendance du fait de cette obligation d'identité<sup>113</sup>.

Le rapport du Comité de constitution pose la question de l'exécution et de la promulgation par le roi sans distinguer clairement l'une de l'autre. Jusqu'en octobre 1789, il n'est pas nécessaire pour les constituants d'être au-delà des déclarations d'intention dans ce domaine. Le champ du pouvoir exécutif reste maintenu en dehors de son travail législatif. L'Assemblée nationale accorde une plus grande attention à sa propre réglementation pour construire la portée de son édifice législatif.

## **2 Règlements et organiser : regard de l'Assemblée sur elle-même**

La construction de l'autorité de la Constituante s'appuie tout entière, dans un premier temps, sur le procès-verbal. Dans son règlement intérieur du 29 juillet 1789, parmi d'autres définitions déterminantes, l'Assemblée revient sur la valeur du procès-verbal et les compétences de certains des acteurs de sa mise en œuvre.

La forme et les procédures attachées à l'acte législatif vont donc se trouver définies par une réglementation plutôt que par une législation. Dans le chapitre premier consacré au rôle du président et des secrétaires<sup>114</sup>, l'article 9 précise que : « Les secrétaires

---

<sup>112</sup> AP T. 8 p.286, chapitre II, Principes du gouvernement français, article 23 : « Le Roi peut ordonner des proclamations pourvu qu'elles soient conformes aux lois, qu'elles en ordonnent l'exécution, et qu'elles ne renferment aucune disposition nouvelle ; mais il ne peut, sans le consentement du Corps législatif, prononcer la surseance d'aucune disposition des lois ».

<sup>113</sup> Sur ces aspects voir VERPEAUX [114] et GLENARD [79]

<sup>114</sup> AP, T. 8 p. 300

répartiront entre eux le travail des notes, la rédaction du procès-verbal, lequel sera fait en doubles minutes collationnées entre elles ». Le chapitre 8, *Des archives et du secrétariat*, article 3 détermine la nature de ces minutes qui sont dites « minutes originales du procès-verbal ». L'une est déposée aux Archives, « lieu sûr pour le dépôt de toutes les pièces originales » (chapitre 8, article 1er), l'autre reste au secrétariat « pour leur usage et celui de l'Assemblée ». Un de ces usages concerne l'information qui est due aux députés et que l'article 2 du chapitre 7 sur la distribution des procès-verbaux, définit ainsi : « Le procès-verbal de chaque séance sera livré à l'impression le jour qu'il aura été approuvé, et envoyé incessamment au domicile des députés. La copie, remise à l'imprimeur, sera signée du président et d'un secrétaire. » Quant aux actes législatifs, la Constituante s'inscrit dans la continuité des institutions déjà existantes, la minute reste dans l'administration émettrice, une impression sert à la diffusion pour information interne. Il n'est pas encore donné d'indication sur ce qui est désigné en diplomatique comme la grosse, l'acte qui reste au destinataire. Les députés évitent d'aborder de façon trop directe le devenir de ses actes une fois leur arrivée dans la sphère de l'exécutif.

Le procès-verbal porte toute l'attention de l'Assemblée. Le Règlement le définit comme un passage de la délibération orale à sa transcription en introduisant la notion d'original qui confère au procès-verbal son statut d'acte sacré. Cette redondance terminologique de « minute originale » se retrouvera pendant toute la période révolutionnaire, permettant de souligner que cette copie qui a été faite sur des délibérations ou des arrêtés, puis déposée sur le bureau des secrétaires, est bien le premier acte législatif, celui sur lequel se fonde l'authenticité. Lerasle dans son *Encyclopédie méthodique de jurisprudence*<sup>115</sup> définit la minute en tant qu' « original d'un acte, comme la minute des lettres de chancellerie, la minute des jugements et procès-verbaux, et celle des actes qui se passent chez les notaires. » Denisart dans sa *Collection de jurisprudence*<sup>116</sup> confirme : « On nomme minute, l'original d'un acte authentique qui doit perpétuellement rester dans un dépôt public, et sur lequel l'officier qui en est dépositaire, délivre des expéditions ou des grosses aux parties intéressées. » Les Archives de l'Assemblée et l'organisation élaborée par Camus ne vont pas faire autre chose que ce qui est donc habituellement admis en

---

<sup>115</sup>[27] LERASLE T6 p.34

<sup>116</sup>[25] DENISART T 2 p. 196

récupérant l'une des minutes. La traduction immédiate de ces principes est transposée dans un chapitre commun aux Archives de l'Assemblée et à son secrétariat dans le règlement intérieur du 29 juillet 1789. S'appuyer sur une jurisprudence éprouvée permet de créer un lien tant symbolique qu'organique.

Quand Camus, dont l'élection en tant que garde des Archives vient d'être annoncée le 17 août 1789, fait passer son *Ordre de travail* le même jour, il est à la fois dans cette conception propre aux hommes qui ont fait la réunion des ordres au Tiers Etat que dans cette logique institutionnelle. Dans la hiérarchie des actes qu'il énonce, la première classe A regroupe les actes émanés de l'Assemblée nationale. On ne peut qu'être d'accord avec Outrey<sup>117</sup> qui souligne le caractère conservateur de la législation révolutionnaire en matière d'archives en s'inscrivant très nettement dans « la plus authentique tradition de l'administration monarchique ». Camus met en tête des trois classes, les actes les plus importants. Les « titres nationaux » de la classe A, c'est-à-dire les procès-verbaux, ont la plus grande sacralité par opposition aux « papiers » qui désignent les autres documents produits ou reçus par l'Assemblée et qui sont conservés au secrétariat autre lieu des archives de la Constituante. Les titres nationaux font écho à la terminologie à l'intitulé d'Assemblée elle aussi nationale. Ils sont ainsi placés au-dessus de ce qu'ils vont devenir une fois qu'ils ont été sanctionnés, donc une fois qu'ils sont sortis de l'enceinte sacrée de l'Assemblée.

L'originalité de Camus est la création des deux autres catégories de documents provenant de l'extérieur de l'Assemblée. Ceci permet incontestablement d'élargir le contexte du corps législatif en fondant une relation avec le reste de la nation. La classe B, « actes de seconde classe [...] mémoires et adresses envoyés à l'Assemblée pour adhérer à ses opérations, la féliciter, lui faire quelque proposition ou demande », et la classe C, « acte de troisième classe, les livres, recueils de pièces, mémoires et projets imprimés, journaux et autres écrits relatifs aux opérations de l'Assemblée » permettent d'intégrer l'Assemblée nationale dans le cœur de la nation en donnant une légitimité, une visibilité à la correspondance, ainsi encouragée. En même temps, la Constituante assoit sa nouvelle autorité en s'appuyant fortement sur ses commettants.

Dans un premier temps, les révolutionnaires attendaient du roi qu'il fasse exécuter leurs arrêtés et délibérations, le terme de décret n'étant pas encore utilisé de façon usuelle.

---

<sup>117</sup>[158] OUTREY

L'opération n'est considérée que sous sa forme de procédure technique et nécessaire.

Dans les débats animés qui suivent et se poursuivent pendant plusieurs mois, une très nette réticence à légiférer dans le domaine réservé du pouvoir exécutif se fait sentir. Le cadre de classement des archives de la représentation nationale ne mentionne pas ces autres actes pris par le roi pour servir à l'exécution de la loi qui sont en dehors de sa sphère. Ils sont proprement des actes « hors classe » qui ne peuvent avoir le même traitement que des titres nationaux. Les *Ordres* que Camus donne après avoir créé les trois classes, sont un écho direct au règlement du 29 juillet. Il prie le président de l'Assemblée d'ordonner « à l'imprimeur de l'Assemblée nationale<sup>118</sup>, de remettre aux Archives deux exemplaires de tout ce qu'il imprimera ou a imprimé, relativement à l'Assemblée. Au secrétariat, de remettre sans délai aux Archives un des originaux des procès-verbaux. ». Ces textes témoignent de l'avancée de la pensée politique des députés, la question de leur application administrative immédiate reste entière. Aucun rapport de l'activité de Camus en tant qu'archiviste n'est demandé par les députés. Ses décisions sont prises de façon unilatérale et ne semblent pas avoir été contestées par ailleurs. L'autorité de Camus sur ce qui est du domaine des archives est admise et fondée par son élection ; elle s'étend de fait à toutes questions qui lui sont apparentées comme la forme des actes, leur mode de conservation, la gestion des personnes, qui à côté des députés, assurent l'administration courante de l'Assemblée, les secrétaires-commis.

Les hésitations sur les modalités d'exécution de la loi croisent les difficultés de l'organisation territoriale. Le débat sur la division du royaume anime les séances de l'automne 1789. La promulgation de la loi est inégalement effectuée du fait du morcellement des corps administratifs anciens et de leur bonne volonté. Ainsi, les plaintes des autorités locales se multiplient déplorant le retard, voire l'absence d'envoi des décrets. L'importance des pétitions municipales sur le sujet met en avant le vide législatif qui existe dans l'ensemble des décrets constitutionnels adopté en cette fin 1789, sur la question de l'exécution des décrets par les administrations et les tribunaux. Si l'exécution doit se faire sans retard, il n'y a rien quant aux délais à respecter, ni sur ce qui pourrait se passer si le retard devenait trop grand. Les modalités mêmes sont

---

<sup>118</sup>AN, C//27/184bis Minute de la séance du 24 juin 1789, l'Assemblée nationale nomme Baudouin, député suppléant de Paris, son imprimeur

imprécises. Ces incertitudes sont doublées par le problème posé par les réticences du roi durant l'automne à sanctionner les décrets de l'Assemblée. Ses conséquences, les journées des 5 et 6 octobre 1789, en obligeant le roi à accepter les premiers articles de la Constitution vont permettre d'apporter une première solution.

On peut parler de problématique de morphologie du décret au moment où les discussions des députés soulignent le fait que la préparation et l'adoption dans l'enceinte de l'Assemblée ne sont peut-être pas suffisantes pour fonder la loi. Comme Verpeaux<sup>119</sup>, l'explique au-delà de cet acte préalable se posent plusieurs questions qui constituent le cœur des échanges au sein de la Constituante. La minute originale du procès-verbal seule suffit-elle à avoir force de loi ? La procédure de création législative ne s'étend-elle pas jusqu'au moment de la sanction ? Est-ce que tous les décrets ont besoin d'être sanctionnés ? Comment faire exécuter la loi, fonction posée comme distincte de l'élaboration de la loi, par un pouvoir exécutif que l'auto-proclamation de l'Assemblée a affaibli ? L'ensemble de ces questions fondatrices est bien sûr abordé et différents décrets préparent les réponses constitutionnelles apportées par les révolutionnaires.

Pour leur promulgation, les décrets ne sont pas imprimés à Paris, mais envoyés par le pouvoir exécutif aux autorités constituées qui ont charge de diffuser et publier la loi. Jusqu'à l'adoption des premiers actes de la Constitution, sanctionnés par le roi le 5 octobre 1789, l'Assemblée nationale a continué à adopter des formes de promulgation et d'envoi, différentes d'un décret à l'autre. Cela fait partie des compétences du Président de l'Assemblée de suivre quotidiennement auprès du pouvoir exécutif, l'exécution des décrets et d'abord de les présenter à la sanction du roi. De ce fait, cette question vécue par les députés comme extérieure au fonctionnement de l'Assemblée n'est pas immédiatement incluse dans leurs travaux. De plus, la forme ancienne de circulation persiste toujours : les lois sont adressées aux seuls tribunaux, la publicité étant assurée par leur enregistrement. Ceci suffirait à astreindre tous les corps et les particuliers au respect de la loi.

Plusieurs décrets illustrent une diversité des formes. Les décrets du 4 août 1789 ont été envoyés par l'Assemblée aux provinces avant leur présentation à la sanction du roi. Le roi en a ordonné l'impression et la publication et a adressé à l'Assemblée ses

---

<sup>119</sup>[114] VERPEAUX



observations. Pour le garde des Sceaux Champion de Cicé<sup>120</sup>, il n'a jamais été demandé au roi de les adresser aux tribunaux ou aux municipalités. Les secrétaires d'Etat les ont diffusés largement de leur propre initiative. En ce qui concerne la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, le roi n'a prononcé que son acceptation qui était seule demandée par l'Assemblée. Pour le décret du 21 septembre 1789 sur la libre circulation des grains dans le pays, le roi a de lui-même ordonné de l'adresser à toutes les municipalités, aux commandants de ses troupes, des milices nationales et des maréchaussées. Le décret du 23 septembre 1789 sur la gabelle a été sanctionné par le roi mais n'a pas été envoyé tout de suite : l'exécution de certaines mesures, du fait des changements qu'elles introduisaient, appelait l'élaboration d'un texte complémentaire<sup>121</sup>. Le ministre des Finances a donc annexé un règlement pour en donner les moyens d'exécution. Le roi a également adopté des lettres-patentes adressées aux Cours des aides pour que la suppression des commissions de Valence, Saumur et Reims puissent être effectuées.

Malgré la difficile adaptation de la nouvelle institution à l'organisation municipale ancienne, malgré la diversité de réaction du roi et le manque d'uniformité de l'exécution des lois, les hommes des premiers mois de la Constituante interviennent avec beaucoup de réticences sur un pouvoir qui, par principe, doit être strictement séparé. Les actes législatifs mis en exécution par le pouvoir exécutif rencontrent une grande variété d'exécution au sein du pouvoir monarchique et la même diversité de publication et de promulgation auprès des corps administratifs. L'attention de l'Assemblée est centrée sur le procès-verbal, sur la sacralisation de la « minute originale » que Camus veut réaliser dans le dépôt des archives de l'Assemblée nationale. Pour l'heure, il lui faut déjà se détacher du secrétariat autre lieu de conservation des archives du corps législatif.

---

<sup>120</sup> AP, T.9 p. 473

<sup>121</sup> Ceci pose la question de l'existence du pouvoir réglementaire au tout début de la Constituante, question pour laquelle nous renvoyons encore une fois à VERPEAUX [114] et GLENARD [79].

### **3 La mise en place du service des archives de la représentation nationales (septembre 1789)**

Une fois son *Ordre de travail* distribué, Camus a dans l'immédiat deux objectifs : rendre distinct administrativement le secrétariat de l'Assemblée nationale et les Archives de la représentation nationales et faire reconnaître l'autorité des Archives.

S'insérant dans la tradition propre au régime monarchique il lui faut constituer le dépôt public. Pour se faire, il doit gagner en autonomie sur le secrétariat qui existe depuis la mise en place des Communes<sup>122</sup>. Ayant été lui-même un des premiers secrétaires avec Pison du Galland, il connaît le poids et l'importance de ces députés du fait de leur fonction qui leur confère une autorité sur les autres élus. Jusqu'à l'élection de l'archiviste, le secrétariat a été le seul organe sur le bureau duquel, selon l'expression de l'époque, étaient déposés tous les actes qui étaient reçus par l'Assemblée, qui devaient en sortir et également tout ce qui devait y être conservé. Les premiers documents à conserver sont les minutes originales des procès-verbaux et les actes liés à la vérification des pouvoirs des députés. Si le règlement du 29 juillet crée cette compétence « archives » à côté du secrétariat et dans un lien étroit avec lui, rien ne change tant que l'archiviste n'a pas été élu. La libre appréciation des moyens à mettre en œuvre pour rassembler ces procès-verbaux est laissée aux secrétaires comme le détaille Olga Ilovaïsky<sup>123</sup>.

La publication du scrutin de nomination de l'archiviste, le 14 août en faveur de Camus, lui impose pour asseoir sa légitimité d'agir très rapidement, c'est-à-dire de revendiquer tous les actes qui doivent au terme du règlement être déposés dans les Archives et non plus au secrétariat. La vision hiérarchique de Camus du corpus de l'Assemblée nationale à travers le classement en trois parties est aussi appliquée dans l'organisation des premières archives produites par son service. L'*Ordre de travail* autographe est classé par l'archiviste dans le premier dossier qu'il crée et reçoit le numéro un<sup>124</sup>. Le deuxième

---

<sup>122</sup> [156] OGILVIE

<sup>123</sup> [84] ILOVAISKY, voir son introduction

<sup>124</sup> Dans le registre d'enregistrement des archives des Archives, E I (AN, AB/Va/\*/1) le premier article inscrit le 27 août 1792 regroupe « Trente cinq pièces : notes, lettres, rapports, décrets, inventaires relatifs à l'établissement des Archives nationales, aux obligations et aux droits de l'archiviste. ». Les 4 premières pièces cotées de façon autographe par Camus E I n°1 première à E I n°1 quatrième sont donc les

document le plus important est le même acte, mais dans sa forme imprimée par Baudouin. Enfin, les troisième et quatrième positions sont dans ce même dossier d'une part l'*Ordre* qu'il adresse à ses collègues par l'intermédiaire du président de l'Assemblée, et d'autre part la demande qu'il fait auprès des ministères pour obtenir le versement des papiers qu'il souhaite voir entrer aux Archives. Ces deux derniers actes souverains sont tous deux du 17 août. Dès ce jour, tout est en place avec ces quatre premiers documents : l'organisation des Archives, qui regroupe toutes les archives en cours d'élaboration, et la façon dont ces archives doivent y entrer. Entre le règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 29 juillet 1789 voté par les constituants et l'*Ordre de travail* unilatéralement décidé par Camus, le deuxième est doté d'une autorité supérieure. Le fait, encore une fois que la démarche de Camus n'entraîne pas de protestation confère à la démarche de l'archiviste sa légitimité. La seule élection de fonction suffit pour valider son action future.

La revendication de Camus est très forte puisqu'il précise que l'entrée des documents demandés doit être réalisée « sans délai ». Cet état qu'il dresse prend la forme d'une note énumérative très sèche qui commence de façon impérative dès le premier mot « Ordre que M. le président est prié de donner relativement aux archives ». L'obligation dans la formulation affirme sa prise en main d'autorité. Camus revendique ce qui justifie l'existence des trois classes : le secrétariat doit déposer un exemplaire des minutes originales destinées à la classe A, et toutes les pièces originales qui accompagnent le procès-verbal pour la classe B. L'imprimerie doit lui remettre tout ce qui a et tout ce qui sera imprimé pour la classe C.

Le même jour les ministres reçoivent une « demande », bien sûr Camus ne peut employer le même ton avec les secrétaires d'Etat du roi, pour lui permettre de réunir ce qui a trait à la convocation des Etats généraux et qui se trouve conservé auprès du garde des Sceaux, le secrétaire d'Etat à la Maison du roi étant lui chargé de lui faire parvenir tout ce qui a été imprimé sur le sujet. Les secrétaires du Clergé et de la Noblesse doivent eux, remettre les procès-verbaux des séances tenues avant la réunion à l'Assemblée des Communes. Ainsi s'affirme la double orientation des Archives : conserver les archives au fur et à mesure qu'elles sont produites et aussi tout ce qui fonde et légitime

---

premières pièces à être considérées comme le « Travail des Archives » selon l'intitulé donné à cet enregistrement du registre. Les pièces présentées ici sont conservées dans AN, AB/Va/2.

l'existence de l'Assemblée. *A posteriori* Ravaisson résumera cette position « conserver les papiers des Assemblées législatives ; tout devait dater de l'ère nouvelle. On y ajoutait seulement à titre de précédents immédiats, les papiers relatifs à l'Assemblée des notables de 1787. »<sup>125</sup>

Camus met en place le service des Archives de la représentation nationale par interprétation de la définition des archives issue du chapitre 8 du règlement intérieur de l'Assemblée. Les minutes originales du procès-verbal sont désignées sans ambiguïté dans l'article 3. Les autres documents ont des contours beaucoup plus flous. Il s'agit de « toutes les pièces originales relatives aux opérations de l'Assemblée » (article 1) et « toute pièce originale qui sera remise à l'Assemblée » (article 2). Ces définitions très larges laissent toute latitude à l'archiviste nommé pour créer les trois classes A, B et C. Comme on l'a déjà souligné, à aucun moment Camus ne rend compte de ce qu'il a décidé, ni ne demande d'avis. Par contre, à travers la correspondance échangée entre l'archiviste et ceux qu'il a désignés d'autorité comme devant effectuer des dépôts dans son service se dessine une échelle de la réception de ses décisions.

#### **4 Faire entrer une production d'archives issues de quelques mois d'existence**

Camus obtient des réponses assez contrastées à ses demandes de remise des archives effectuées dans son *Ordre de Travail*. Plus généralement si les institutions répondent favorablement en apparence, dans la pratique les envois aux Archives sont irréguliers, et cessent complètement à certaines périodes. L'imprimerie royale, la Chancellerie ou même les secrétaires de l'Assemblée nationale sont loin de suivre de façon satisfaisante les demandes de l'archiviste.

Dès le 19 août certains ont à cœur de répondre avec empressement et enthousiasme, en promettant d'exécuter les versements demandés. Le directeur de l'Imprimerie royale informe le président de l'Assemblée qu'il vient de demander d'envoyer aux Archives deux exemplaires de tout ce qui a été « imprimé relativement à sa convocation, à sa tenue et à ses décrets ». L'envoi est effectivement fait le 22 août. Mais en marge des

---

<sup>125</sup> [31] RAVAISSON

lettres reçues de l'Imprimerie royale, Camus marquera qu'un seul exemplaire est entré aux Archives. Le 6 novembre 1791, une lettre d'Anisson Dupéron, directeur de l'Imprimerie royale, accompagne les deux exemplaires de toutes les lois imprimées depuis octobre 1791 donc depuis le début de la Législative. Une lettre plus tardive de Camus au ministre de l'Intérieur et datée du 21 juillet 1792 précise que sur le reste de la Législative, les envois ont été plus rares jusqu'à cesser. Camus rappelle à cette occasion le statut de ces actes qui sont « des monuments relatifs à la Révolution et au gouvernement actuel ». Le 24 juillet 1792, le ministre de l'Intérieur explique que l'interruption était due à un ordre donné par Roland quand il était à ce ministère, mais que les envois reprendront<sup>126</sup>.

Très tôt un travail commun se met en place avec le garde des Sceaux pour copier les actes détenus par les Archives de la Chancellerie relatifs à la convocation des Etats généraux. Le 14 septembre 1789, Champion de Cicé répond à la demande de Camus pour lui indiquer qu'il a ordonné à ses services de lui remettre une copie de « tous les règlements et arrêts émanés du Conseil, sur l'avis de MM. les commissaires nommés pour préparer la tenue des Etats généraux ». Camus profite de cette réponse positive pour proposer le même jour au garde des Sceaux de rapprocher les procès-verbaux conservés à la Chancellerie de ceux des Archives de l'Assemblée nationale pour compléter les manques qui pourraient exister dans les deux collections. Cependant là aussi, cinq mois plus tard, Camus n'a toujours rien reçu, l'empressement de Champion de Cicé ayant été tempéré par la marche administrative du ministère<sup>127</sup>.

Le regroupement des premiers procès-verbaux relève de cette même démarche volontaire. Bien que le secrétariat fasse partie de l'Assemblée, le résultat est aussi inégal. Pour la période où Camus avec Pison du Galland est secrétaire de l'Assemblée des Communes, on ne peut douter du soin que le futur archiviste a pris à conserver les minutes des procès-verbaux. Elle est la marque de cet homme qui a déjà une belle carrière derrière lui en tant qu'avocat au Parlement et censeur royal. L'exemple de la publication de l'ouvrage de Denisart est souvent pris pour le désigner comme l'auteur de l'article sur les archives. Outrey et Ilovaïsky<sup>128</sup> sont plus mesurés dans l'attribution de

---

<sup>126</sup>AN, AB/Va/2

<sup>127</sup>AN, AB/Va/2

<sup>128</sup> [84] ILOVAISKY, [113] OUTREY

cette paternité. Il faut cependant souligner ceci : dans les cinq éditions rédigées par Denisart<sup>129</sup> de la *Collections de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence actuelle*, dont la dernière édition sort une année après son décès en 1766, dans le *Supplément* que Varicourt, ancien avocat au Parlement, édite en 1768 et dans le *Second supplément* de 1771, aucun article n'est consacré aux archives. En 1783, quand Camus et Bayard, lui aussi avocat au Parlement, rééditent la *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence donnée par Me Denisart, Mise dans un nouvel ordre, corrigée et augmentée*. Le deuxième tome qui sort cette année-là, couvre les articles Anachorète à Azile, et comprend un article Archives. Aucune note laissée par Camus ne permet de lui en attribuer l'élaboration mais son influence sur le contenu de cet ouvrage est assurément importante<sup>130</sup>. En tant qu'ancien avocat, sa fréquentation des archives lui donne une attention particulière à ces papiers.

On retrouve ce soin dans l'inventaire qu'il dresse le 3 juillet 1789 des actes à remettre aux secrétaires de l'Assemblée qui lui succèdent à ce poste<sup>131</sup>. Le contraste est grand par rapport à Pison du Galland : ce n'est que le 19 décembre 1789 que Camus obtient de lui les minutes de ses procès-verbaux<sup>132</sup>. Clermont-Tonnerre, au secrétariat, s'inscrit dans la lignée de Camus. C'est lui qui met sur pied les archives du secrétariat de l'Assemblée, seul lieu au mois de juillet, pour déposer les premiers papiers du corps législatif. Dès le 1er juillet 1789, alors qu'il n'est pas encore secrétaire, Clermont-Tonnerre organise les archives du secrétariat qui sont alors désignées comme le « bureau des archives pour M. le comte Stanislas de Clermont-Tonnerre »<sup>133</sup> où il rassemble autour de lui les commis, Aubusson, Egasse et Vigneux, qui travaillent sur la conservation des archives des Etats généraux depuis l'ouverture le 5 mai<sup>134</sup>. Devenu secrétaire le 3 juillet, avec l'abbé Grégoire, Mounier, Lally-Tollendal et Sieyès, premiers secrétaires de l'Assemblée

---

<sup>129</sup> [23] DENISART

<sup>130</sup> Cette 6ème réédition de Denisart s'étale de 1783 pour le premier tome à 1790 pour le tome 9, qui se termine avec l'article Hypothèque. A partir de 1788 (tome 7) la participation de Camus n'est plus mise en avant, mais le gendre de Camus, Boisservoise, qui est aussi son collaborateur aux Archives de l'Assemblée nationale apparaît dans l'édition du tome 8 en 1789. A noter que Calenge, qui se dit jurisconsulte, entre 1805 et 1807 éditera une 8ème édition : le premier volume de cette série prend la suite des tomes de la 6ème édition, et devient le tome 10, mais il ne poursuit pas les articles là où ils avaient été arrêtés, et reprend à la lettre A.

<sup>131</sup> AN, C//29, pièce 232

<sup>132</sup> AN, C//27, pièce 184bis

<sup>133</sup> AN, C//27, pièce 198/6

<sup>134</sup> AN, AB/IVa/\*/1

nationale, il termine l'organisation de ce bureau le 11 juillet<sup>135</sup> en collaboration avec Camus, matière qui leur tient donc à cœur à tous les deux.

Enfin le dernier point prévu par Camus dans son *Ordre de travail*, mais sur lequel il aura le moins de succès est l'obligation qu'il veut imposer aux anciens secrétaires du Clergé et de la Noblesse de remettre les procès-verbaux des séances tenues avant la réunion à l'Assemblée des Communes. Tant que l'Assemblée nationale a siégé à Versailles, donc jusqu'au 15 octobre 1789, la noblesse a conservé la salle qui lui avait été attribuée au moment de l'ouverture des Etats généraux. La dépendance administrative et financière qui rattachait la gestion et la propriété de ces locaux à la Maison du roi, garantissait aux ordres de la noblesse et du clergé ce droit. La lettre postérieure de Bouthellier, d'Ormesson et Serent du 3 octobre 1791 et citée par Brette et Ilovaïsky<sup>136</sup> témoigne de cette réticence : « Nous soussignés, secrétaires de l'ordre de la noblesse, avant sa réunion à la Chambre du Tiers état [...] certifions que le procès-verbal ci-dessus, contenant celui des *quatre dernières séances de l'Ordre* [3, 8, 9 et 11 juillet], ne se trouvant pas dans le secrétariat de la noblesse au moment où M. Camus, archiviste, s'est permis d'en enlever les papiers, d'abord sous prétexte de les conserver pendant les premiers troubles survenus au mois de juillet 1789, mais ensuite, et réellement, pour s'en emparer par le fait, est demeuré entre nos mains, et qu'attendu la réclamation faite par nous, à plusieurs reprises, de ces papiers soustraits du secrétariat de la noblesse, nous n'avons pas cru devoir, en déposant ces dernières pièces aux Archives de l'Assemblée nationale, reconnaître la légitimité de l'enlèvement de ces premiers, contre lequel nous protestons au contraire et de nouveau en tant que de besoins. » Contrairement à ce que soulignent les deux députés de la noblesse, il est peu probable que Camus ait pu s'emparer de leurs papiers en juillet à un moment où il n'était plus secrétaire et pas encore archiviste. Le moment du déménagement à Paris est sans doute plus probable.

La primauté accordée aux actes des députés de l'Assemblée nationale entre juin et octobre 1789, l'importance accordée aux minutes originales des procès-verbaux et le souci de conservation de cette production en devenir, vont se trouver remis en cause par

---

<sup>135</sup> AN, C//27, pièce 198/5

<sup>136</sup> [50] BRETTE, [84] ILOVAISKY

Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)  
la nécessité de réglementer les rapports du corps législatif et du roi et de permettre une articulation viable entre ces deux organes institutionnels.



## Chapitre II

### La question de la sanction et de l'acceptation de la loi par le roi : la valeur probante de la promulgation

---

Alors que les Etats généraux s'étaient ouverts dans des conditions assez défavorables au Tiers Etats avec l'obligation du vote par corps et l'absence de procès-verbaux des séances, la réunion des corps au sein de l'Assemblée nationale, en consacrant le droit de tenir procès-verbaux, crée les conditions d'une emphase de ses actes qui symbolisent leur pouvoir. Les inégalités de procédures des premiers mois sont le signe d'une administration sans « savoir » ou en tout cas qui refuse le savoir de l'ancien ordre. Cependant, sa volonté de se compromettre le moins possible avec le pouvoir exécutif entre en contradiction avec la confirmation de maintenir la puissance exécutive dans les mains du roi et de ses ministres. Les débats sur le veto royal en constituent le point d'orgue. Le fait d'admettre la réalité du pouvoir exécutif amène les députés à déplacer le centre de l'autorité de la loi. Le procès-verbal devient une étape de l'élaboration de la loi, l'acte législatif a force de loi une fois sanctionnée.

Cette évolution de la position des constituants a plusieurs conséquences. Le roi et ses ministres sont rétablis dans le paysage institutionnel issu des Etats généraux. L'ensemble de l'organisation du corps législatif doit se mettre au même niveau. Le premier acte marquant de cette adaptation est l'intégration par Camus des actes sanctionnés, qui prennent le nom d'expédition authentique de la loi, dans son dépôt des lois. Le deuxième, est l'élargissement du cercle législatif à ces mêmes actes. A peine deux mois avant, l'Assemblée nationale était centrée sur elle-même, ce mouvement entraîne une plus vaste réflexion. Tous ceux qui participent à l'élaboration du procès-verbal, secrétariat et bureau des procès-verbaux doivent faire évoluer leur pratique à l'unisson de l'arrivée des expéditions authentiques des lois dans le paysage législatif. Considérer que le pouvoir exécutif a un rôle à jouer tend à donner les moyens à l'Assemblée nationale d'exercer un droit de regard sur cette compétence régaliennne.

Sur fond de réforme municipale mise en relief par les plaintes des corps municipaux pour qui la réception des lois devient primordiale, l'Assemblée nationale, en adéquation avec cette évolution, crée une commission pour surveiller l'envoi des lois. Cette forme administrative indique bien qu'elle ne fait pas tout à fait partie de la représentation nationale, mais qu'un lien de dépendance existe puisque composée de députés. Le caractère temporaire qui est le propre des commissions garantit qu'une fois le travail constitutionnel achevé la commission pourra être dissoute. Les ministres et le roi, pour l'exécution des lois, et les corps administratifs en ce qui concerne la publication et la promulgation, seraient alors capables de prendre en charge ces compétences alors institutionnalisées. D'autres aspects que l'Assemblée nationale ne pouvait envisager, vont contrecarrer ses prévisions et contribuer à rendre la commission permanente. La fonction de surveillance acquiert en complexité et s'étend sur d'autres organisations, d'autres attributions vont venir augmenter ses missions. Devenue comité, ce service va concourir, comme les autres comités de l'Assemblée nationale constituante à définir un nouveau paysage administratif.

## **1                    Dissonance autour des décrets du 4 août 1789**

Pendant les premiers mois de l'Assemblée nationale constituante, l'activité législative des députés se tient le plus possible à l'écart du domaine du pouvoir exécutif. Les modalités de fondation des Archives nationales définies par Camus sont en adéquation avec cette attitude. En centrant la constitution de dépôt strictement sur les procès-verbaux en cours d'élaboration ou qui ont déjà été arrêtés, il garde résolument son regard fixé sur ce qui est proche de l'activité de l'institution, la convocation des Etats généraux et ce que l'Imprimerie royale publie au nom de l'Assemblée. La perméabilité de la Constituante aux événements qui suivent immédiatement la nuit du 4 août 1789 va entraîner les députés dans l'examen de l'exercice de l'exécutif. Camus se trouve pris de fait dans ce mouvement, adaptant ainsi la physionomie de son dépôt.

L'euphorie de l'abolition des privilèges ne doit pas cacher qu'elle fut suivie par une période difficile de tensions entre le roi et l'Assemblée, du fait de l'exercice de la sanction ou de l'acceptation. Lors d'un séminaire de l'école doctorale à l'Institut d'Histoire de la Révolution française, Jean Bart<sup>137</sup> avait rappelé la différence qui s'est opérée pendant ce « moment magique » ainsi qualifié par les contemporains qui aurait comme par enchantement résolu tous les problèmes et sa difficile formulation dans les jours qui ont suivi. Il souligne la façon dont les députés ont interprété les conséquences de l'abolition du 4 août qui introduit ce paradoxe, tendant à détruire le système ancien de la féodalité et des droits seigneuriaux alors que la Déclaration des droits en constitution affirme l'inviolabilité de la propriété. Par la suite, le refus du roi de sanctionner les décrets issus de cette nuit, tout de suite très symbolique, va pousser les députés à intégrer un corpus d'actes législatifs plus large que celui initialement défini par les premiers secrétaires de l'Assemblée autour des procès-verbaux.

Pendant quelques semaines, les allers-retours entre l'Assemblée et le roi vont se succéder. Après l'adoption du décret définitif d'abolition du système féodal le 11 août, le reste du mois est consacré au débat autour de la Déclaration des droits de l'homme et du décret sur les subsistances. Ce n'est que le 1er septembre, que les députés ont mis à

---

<sup>137</sup>IHRF, Séminaire du 15 février 2012

l'ordre du jour la question de la sanction royale<sup>138</sup>, question à laquelle se rattachent quelques jours plus tard, les débats sur la permanence du Corps législatif. Pendant douze jours, les orateurs se succèdent sur le sujet avant de conclure à l'adoption du décret sur le veto suspensif le 11 septembre<sup>139</sup>. Ce n'est que le 14 septembre, que l'Assemblée peut se poser la question de savoir comment les arrêtés du 4 août vont pouvoir être présentés au roi. Clermont-Tonnerre, président de l'Assemblée nationale, rend alors visite au roi le 15 septembre pour solliciter sa sanction des décrets du 4 août, lequel répond qu'il prendra en considération cette demande dans les jours suivants. En donnant la possibilité au roi d'exercer un veto suspensif et en refusant ainsi de sanctionner les décrets, Godechot souligne que l'Assemblée allait être amenée à adopter l'attitude qu'elle avait rejetée le 20 juin, parlant de « recreation du pouvoir royal »<sup>140</sup>. Il cite les nouvelles formes qu'elle allait inventer pour légitimer cette démarche : « le serment royal, le cadre précis des élections législatives, les cas extraordinaires de convocation du pouvoir constituant », énumération à laquelle il faut ajouter le nouveau statut des décrets sanctionnés et la normalisation tant sur leur forme que sur leur fond. La situation précédant les décrets du 5 octobre 1789 est assez paradoxale. Alors que les députés s'efforçaient d'obtenir la sanction du roi sur les décrets abolissant la féodalité, cette notion même de sanction n'était pas encore bien définie et faisait même l'objet des débats de ce mois de septembre, au même titre que les discussions sur la fonction du pouvoir législatif, la nomination et le rôle des ministres. Le climat de confusion a des répercussions sur toute la Nation, laissant libre cours aux réactions les plus diverses. Coexistent avec la même liberté d'expression, la déclaration enthousiaste de la noblesse de la sénéchaussée de Draguignan qui applaudit aux décrets du 4 août dans une pétition qu'elle adresse à l'Assemblée le 19 septembre et le refus d'y adhérer exprimé dans le mémoire du clergé d'Alsace par sa délibération des chambres ecclésiastiques de Strasbourg et Wissembourg du 22 septembre.

Cependant, il faut attendre le 18 septembre pour que le roi envoie à l'Assemblée une adresse où il répond officiellement à la demande du président. « En approuvant l'esprit général de vos déterminations, il est cependant un petit nombre d'articles auxquels je ne

---

<sup>138</sup> AP, T.8 p.529

<sup>139</sup> AP, T.8 p.612

<sup>140</sup> [81] GODECHOT

pourrai donner, en ce moment, qu'une adhésion conditionnelle. »<sup>141</sup> Le « petit nombre d'articles » occupe ensuite de nombreuses pages de développement dont la densité pousse les députés à demander au président une deuxième lecture en séance. Le Chapelier résume la situation générée par la réponse du roi : « Nous avons fait, le 4 août, des arrêtés qui sont en partie constitutionnels ; nous en avons demandé la *sanction*, et nous entendions par là la *promulgation*<sup>142</sup>. Tout ce qui s'est dit à ce sujet devait éloigner de penser que nous demandions un *consentement*. Nous n'avons obtenu ni l'un ni l'autre, mais une espèce de conférence que nous ne pouvons agréer. »<sup>143</sup> Robespierre poursuit sur le même ton : « L'Assemblée, en disant que ces arrêtés devaient être sanctionnés, a cru qu'il ne fallait que les promulguer. Elle n'a attaché à ce mot que l'idée de l'authenticité donnée par le souverain aux décrets émanés d'elle. Si quelque membre de l'Assemblée avait cru que le mot sanction était autre chose que l'authenticité, elle n'aurait pas permis qu'il y eût des équivoques sur des déclarations du pouvoir constituant, qui avaient une relation intime avec la constitution. »<sup>144</sup> Les débats se sont poursuivis toute la séance de ce jour. Le lendemain, les députés décident que le président devra se rendre à nouveau auprès du roi pour demander la sanction des décrets du 4 août et de celui sur les grains. Ce n'est finalement que le 21 septembre que le roi annonce à l'Assemblée qu'il promulgue les arrêtés du 4 et qu'il sanctionne le décret relatif aux grains. Le délai qu'il a fallu pour arriver à ce résultat montre la fragilité de la démonstration du système voulu par les députés. Cependant malgré cette déclaration qui soulève au moment où elle est connue l'enthousiasme des députés, aucune sanction des décrets du 4 août n'est prononcée dans les jours qui suivent. Il faudra les événements des 5 et 6 octobre 1789 avec l'intervention du peuple pour la déclencher<sup>145</sup>.

L'attitude du roi ne peut plus être ignorée par les députés. Elle amène progressivement les députés à modifier leur opinion par rapport au pouvoir exécutif. Les décisions que l'Assemblée nationale va adopter au mois de novembre en seront la conclusion.

---

<sup>141</sup> AP T.9 p.28

<sup>142</sup>[114] Verpeaux qui souligne cette fréquente confusion entre exécution et promulgation

<sup>143</sup> AP, T.9 p.31

<sup>144</sup> AP, AP, t9 p34

<sup>145</sup>[38] AULARD, [80] GODECHOT, [111] TACKETT, pour l'enchaînement de ces événements

## **2 Les premiers articles constitutionnels d'octobre 1789**

Les développements précédents ont permis de situer le contexte dans lequel l'exercice de la production législative se met en place et l'état d'esprit des députés qui en sont les initiateurs. Entre juillet et octobre 1789, leur attitude par rapport au pouvoir exécutif s'est façonnée rendant possible l'adoption d'une première réglementation en octobre et novembre 1789 qui non seulement va être déterminante pour l'année 1790, avant la deuxième grande réforme de novembre 1790, mais encore va amener l'Assemblée nationale à mettre en place une surveillance de l'envoi des décrets sanctionnés ou acceptés par le roi.

Le 5 octobre, le roi sanctionne la *Déclaration des droits de l'homme en société* et les 19 premiers articles de la future Constitution qui ont été décrétés par l'Assemblée nationale. Ces articles entendent justement régler les relations entre l'Assemblée et le roi. Le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée nationale (article 8) et ses actes doivent être sanctionnés par le roi (article 9), mais il peut refuser son consentement (article 10). Le pouvoir exécutif est uniquement du ressort du roi (article 16). Le roi n'a pas de pouvoir législatif, il peut seulement faire « des proclamations conformes aux lois pour en ordonner ou en rappeler l'observation (article 17)<sup>146</sup>.

Ce décret va au-delà du simple règlement des conditions de rapport entre le corps législatif et le roi. Il crée une nouvelle catégorie d'acte législatif par la généralisation de l'obligation de la sanction. Il introduit la minute originale du procès-verbal émanée de l'Assemblée nationale en tant qu'acte préalable à un autre acte, qui n'a pas encore de nom, mais qui l'emporte du fait du caractère impératif de la sanction, non seulement obligatoire mais également nécessaire à l'exécution. La relation entre l'Assemblée et le roi est donc celle d'une interdépendance, ce qui est d'autant plus paradoxal dans le contexte du mois d'octobre 1789, que l'Assemblée nationale a acquis son autonomie financière par rapport à la Maison du roi depuis le 1er du même mois. On a donc maintenant trois types d'actes de caractère purement législatif : la minute originale qui reste l'acte fondateur de la loi par l'Assemblée, et deux autres actes du pouvoir exécutif :

---

<sup>146</sup> AP T. 9 p. 237

l'acte législatif portant la sanction et la proclamation qui est la forme de l'exécution de la loi.

Le décret constitutionnel va fortement influencer les débats à venir de ce mois consacré à l'organisation du corps législatif. La première conséquence est le mode d'adoption par l'Assemblée nationale des articles sur le consentement du roi le 8 octobre et ceux sur la promulgation le 10. Alors que Le Chapelier avait réagi fortement quelques jours auparavant en soulignant qu'il n'était pas question de demander un consentement au roi, le renversement de situation est tel, que dans l'article 8 adopté le 8 octobre, ce même consentement est validé : « Le consentement royal sera exprimé, sur chaque décret, par cette formule signée du roi : *Le roi consent et fera exécuté* ; le refus suspensif sera exprimé par celle-ci : *Le roi examinera*. » Non seulement la sanction doit être portée sur chaque décret, mais il s'agit bien de rechercher l'accord du roi. Si la sanction ne doit pas apporter de modification sur le fond, le lien qui est reconnu entre le corps législatif et le roi réduit le pouvoir du premier au bénéfice du second. Dans les discussions qui suivent cette adoption apparaît également une notion importante, celle de la responsabilité de « celui qui apposera le sceau national à la loi. »<sup>147</sup> Cette responsabilité des ministres qui était demandée dans les cahiers de doléances, joue également un rôle dans la fabrication de la loi. Le dépositaire du sceau de la loi, compétence certes ancienne du garde des Sceaux, acquiert une importance symbolique plus marquée. L'activité de l'Assemblée est fondatrice de l'acte législatif, mais la sanction du roi lui donne sa finition, sa perfection. Le garde des Sceaux en est le troisième intervenant par sa prise de responsabilité dans l'élaboration de la loi, procédant ainsi à une double authentification : authentification par le sceau selon une tradition diplomatique classique pour un acte d'autorité, authentification par la fonction de celui qui procède au scellement.

Continuant ce travail formel, la procédure de promulgation est adoptée le 10 octobre : « Les tribunaux, corps administratifs et municipalités » doivent faire « transcrire sur leurs registres, lire, publier et afficher dans leurs ressorts et départements respectifs, et exécuter comme loi du royaume ». Cet exercice en cinq actions introduit une égalité de principe entre les autorités locales et permet de faire converger la loi depuis l'Assemblée nationale, le roi et le garde des Sceaux jusqu'aux sujets auxquels elle doit s'appliquer.

---

<sup>147</sup> AP T.9 p.384

Les actes législatifs sanctionnés sont ici nommés « loi », terme qui restera pour les distinguer des actes législatifs non sanctionnés.

De l'édifice originel centré sur les minutes originales des procès-verbaux, il ne reste que peu de chose. L'article supplémentaire que Camus fait adopter à la suite du précédent décret en est la traduction : il ne peut que constater malgré ses réticences que la loi strictement définie au sein de la classe A, a évolué et qu'il faut ouvrir son dépôt à cette nouvelle catégorie d'actes.

A la suite de la transformation des rapports entre le roi, le garde des Sceaux et l'Assemblée nationale, Fréteau secrétaire de l'Assemblée invite le garde des Sceaux le 20 octobre 1789 à venir s'expliquer quant à l'application de la loi dans ses services : « Qu'il soit décrété que les arrêtés du 4 août et jours suivants dont le roi a ordonné la publication, ainsi que tous les arrêtés et décrets qui ont été acceptés et sanctionnés par Sa Majesté soient sans aucune addition, changement, ni observation envoyés aux tribunaux, municipalités et autres corps administratifs pour y être transcrits sur leur registre sans modifications ni délais, et être tous publiés et affichés. Que le garde des Sceaux soit mandé pour rendre compte des motifs du retard apporté à la publication et promulgation des différents décrets ainsi que des additions, modifications et changements qui y ont été faits et les raisons qui ont déterminé à faire publier les observations envoyées au nom du roi sur les décrets du 4 août et jours suivants. »<sup>148</sup>

Quand le garde des Sceaux Champion de Cicé se présente à l'Assemblée nationale le 21 octobre 1789, il souligne dans son adresse la transformation des rapports entre l'Assemblée, les ministres et le roi, imposée par les articles de Constitution et les décrets des 8 et 10 octobre. Au caractère aléatoire des formes adoptées pour l'exécution de la loi tant par l'Assemblée que par les ministres du roi, succède une nouvelle organisation qui réintroduit les actes royaux en tant qu'actes proprement exécutifs, c'est-à-dire dévolus à l'exécution et à la promulgation.

Les minutes des procès-verbaux de l'Assemblée ne suffisent pas à avoir seules force de loi ; le système mis en place restaure le roi dans cette autorité que les premiers mois de la Constituante avaient mis en doute, ou en tout cas dont les contours et l'étendue du champ d'influence avaient été maintenus dans le flou des incertitudes des Constituants.

---

<sup>148</sup> AN, C//31/262



Ce premier pas constitutionnel rendu possible grâce au travail du Comité de constitution sera suivi d'un appareil législatif important. Un nouveau texte sera nécessaire le 5 novembre 1789 révisé le 13 juin 1791, la version définitive figurant dans la Constitution de 1791 au titre III, chapitre 3, section 3, articles 6 à 8.

### **3                    Novembre 1789, acte 1 du contrôle de la                          Constituante, l'obligation de dépôt aux                          Archives nationales**

La distinction qui s'est créée entre les procès-verbaux, acte législatif adopté à l'Assemblée nationale, et leur changement de forme par la sanction ou l'acceptation qui leur donne statut de loi, entraîne dans son évolution le dépôt des Archives de la représentation nationale.

Les Archives répercutent la transformation constitutionnelle. Tout ce qui avait été adopté avant octobre 1789 était ordonné dans la classe A, mais après l'adoption des décrets des 8 et 10 octobre 1789, cette typologie évolue, ou plus exactement se transforme en lois. Un article additionnel au décret du 10 octobre, dont Camus est l'auteur, introduisait la notion d'obligation de dépôt pour les actes sanctionnés par le roi. La formulation utilisée par Camus est intéressante : « Il sera apporté une expédition de la loi, signée, scellée et contresignée, à l'Assemblée nationale, pour être déposée dans les archives. » Voici donc une nouvelle catégorie d'actes, les expéditions de la loi. Avant son apparition dans ce texte, l'expédition n'est rien d'autre que l'action administrative de procéder à un envoi d'un document. Le terme se trouve ici promu au niveau d'un acte en tant que tel, il est, techniquement, une minute originale. Sa distinction en *expédition de la loi*, qui allait rester dans le vocabulaire révolutionnaire, permet d'abord de souligner qu'on parle d'une sorte de minute. Sa différence est marquée tant au niveau de sa forme que du fond par rapport à la minute originale issue du travail direct des députés. Ensuite cette terminologie permet de matérialiser la distance qui existe entre les deux types de minutes, tous deux actes originaux mais de natures institutionnelles différentes. De plus, la minute originale du procès-verbal n'a pas besoin d'éléments d'authentification, puisqu'issue de la rédaction immédiate des décisions législatives et portée directement

par les députés-secrétaires aux Archives, action d'authentification par elle-même.

L'expédition de la loi doit recourir à de nombreux signes indiquant qu'elle a suivi la procédure prescrite. C'est l'introduction de la notion de preuve qui se manifeste dans la forme diplomatique de la loi. La signature du roi, qui est d'abord demandée, atteste qu'il a sanctionné la loi, le scellement est le signe authentique et solennel attendu sur un document revêtu d'une autorité supérieure selon la tradition, le contresceau est l'engagement de la responsabilité du ministre.

Cependant, cette nouvelle typologie de document reste dans le cadre de classement de Camus bien distincte de la catégorie des actes directement émanés de l'Assemblée. La décision pragmatique de cette organisation soucieuse de préserver avant tout la provenance des actes est maintenant matérialisée par quatre classes. On aboutit à une structuration administrative et politique traditionnelle. L'Assemblée nationale, par l'intermédiaire de son secrétariat élabore en double exemplaire la minute dite originale des procès-verbaux, la loi du 8 octobre leur donne l'obligation d'envoyer systématiquement la grosse, la future expédition, au garde des Sceaux pour qu'elle soit sanctionnée. L'autre exemplaire est déposé aux Archives. Une fois la minute sanctionnée ou acceptée, un double acte est produit à partir de ce document et prend le nom d'expédition authentique des lois, dont l'un des exemplaires revient également aux Archives. Il y a donc trois dépôts successifs pour deux actes dits originaux : le secrétariat conserve l'une des minutes originales du procès-verbal, les Archives de la Chancellerie conservent l'une des grosses ou expédition authentique de la loi, les Archives de la représentation nationale conservent ces deux états successifs de l'original. Fait peu fréquent institutionnellement, la grosse n'est plus seulement l'exemplaire qui reste au destinataire, mais elle revient ici à l'émetteur de la minute pour prendre une place dans une hiérarchie documentaire qui reste à définir par rapport à la minute. En fonction des périodes de la Révolution, et même par la suite de l'historiographie, le débat sur la définition du *véritable* original de la loi n'aura pas toujours les mêmes conclusions.

La classe D est la conséquence directe de l'article 9 des Articles de Constitution adoptés le 2 et 5 octobre 1789 : « Aucun acte du Corps législatif ne pourra être considéré comme loi, s'il n'est fait par les représentants de la nation librement et légalement élus, et s'il n'est sanctionné par le monarque. » Il fait entrer dans le dépôt sacré des lois, ces

137

actes qui jusqu'à présent n'existaient pas systématiquement comme on l'a vu et qui formaient une catégorie, que Camus pouvait commodément considérer comme hors classe. La loi se voit reconnue en tant que telle par Camus par la création de la nouvelle classe D. L'intitulé qu'il lui donne dans un premier temps, traduit la contrainte qui est la sienne et sa volonté de maintenir les expéditions à un niveau inférieur aux minutes originales de la classe A. Le 26 octobre 1789, il met en place la classe D des « minutes officielles des décrets et actes émanés de la représentation nationale dont le ministre de la Justice fait le dépôt aux Archives »<sup>149</sup>. Le terme de minute ne doit pas nous abuser, il s'agit bien ici des expéditions. Son emploi permet de souligner le fait que ces actes sont à l'origine les minutes qui ont été rédigées par la Constituante, élément qu'il souligne en rappelant l'adoption par l'Assemblée dont ils sont l'émanation. « Fait le dépôt » sonne très plat, comme une formalité administrative de peu d'importance. Cependant peu de jours plus tard, Camus ouvre un registre correspondant, qui prend également la lettre D pour enregistrer au fur et à mesure l'entrée aux Archives de cette nouvelle catégorie de documents. On ne pourrait voir ici que l'application d'un principe qu'il a déjà utilisé avec les trois premières classes de documents. Le registre, en étant un peu postérieur à la mise en place de la classe elle-même témoigne de l'évolution rapide de situation. Après avoir minoré l'importance de ces documents en utilisant un vocabulaire le moins emphatique possible, l'enregistrement lui confère une mise en valeur qui ne semblait pas être dans la première intention de Camus. Le 3 novembre 1789, les Parlements sont suspendus et une chambre de vacation assurera le fonctionnement urgent en attendant la mise en place des nouvelles institutions judiciaires. Le décalage dans le temps entre la création de la classe D et l'ouverture du registre D aux Archives apparaît comme la volonté de Camus, ancien avocat au Parlement, de s'inscrire dans la continuité du fonctionnement des Parlements dans sa compétence de chambre d'enregistrement des anciens décrets royaux. Cet enregistrement qui sera alors assuré par les Archives de l'Assemblée apparaît comme la reprise en main de cette typologie d'actes que la Constituante a concédée au roi.

Les difficultés nées de l'adoption des arrêtés du 4 août et de la position du roi à leur égard ont bousculé les députés en les obligeant à prendre position par rapport au

---

<sup>149</sup> Les deux classes, A et D, sont maintenant conservées dans la série A des Archives nationales, voir Partie 1

pouvoir exécutif qu'ils avaient essayé de maintenir loin de leur enceinte. Il y a donc nettement une première période qui va de la proclamation de l'Assemblée nationale jusqu'au 4 août où le corps législatif est en devenir, laissant perdurer les formes anciennes d'exécution et de promulgation de la loi tout en adoptant certaines d'entre elles sans pour autant les formaliser. Un deuxième temps s'ouvre avec ce qu'on pourrait qualifier de crise de l'après 4 août où l'Assemblée nationale se voit contrainte de finalement réintroduire dans l'organisation législative, les fonctions du roi traditionnellement dévolues au pouvoir exécutif. Aussi, le 30 novembre, le garde des Sceaux Champion de Cicé fait un premier envoi d'expéditions de tous les décrets adoptés entre le 4 août et le 3 novembre par l'Assemblée pour être déposés aux Archives<sup>150</sup>. La portée symbolique de ce premier envoi est forte, et les intentions de part et d'autre sont patentes : les nouveaux rapports entre le législatif et l'exécutif commencent bien le 4 août ; la suspension des Parlements le 3 novembre transfère sa compétence d'enregistrement des actes royaux dans le champ d'action des Archives de l'Assemblée. A ce stade, les éléments liés à l'organisation du corps législatif et à l'efficacité de la loi semblent lui permettre de continuer son travail constituant sans aller plus loin dans la réglementation de l'exécution et la promulgation de la loi, une première normalisation du rôle de chacun ayant été atteinte.

#### **4 L'évitement de la question de la promulgation, acte de gouvernement**

La situation créée au lendemain du 4 août a imposé aux Constituants de se préoccuper, plus qu'ils n'auraient voulu, et plus loin qu'ils n'auraient pensé, de légiférer sur l'exécutif. Ils avaient volontairement occulté, avec la même réticence qui leur avait pendant un temps fait détourner les yeux du fonctionnement de l'exécutif, ce qu'il en était de l'envoi des lois aux tribunaux et aux corps administratifs.

Cet aspect n'est pas totalement absent pour autant, mais comme le souligne Champion de Cicé dans son adresse à l'Assemblée du 21 octobre 1789 à propos de l'envoi des lois aux autorités constituées : « Je dis que ces lettres-patentes ont dû être adressées aux tribunaux, parce que l'envoi aux tribunaux, et la publication quelconque des lois n'est

---

<sup>150</sup> AN, AB/II/1

pas une fonction de mon office, mais de MM. les secrétaires d'Etat. » Et c'est bien là le cœur du problème de la confusion entre l'exécution et la promulgation que les députés véhiculent dans leurs discours. Par répugnance à aller trop loin dans ce qui sort de son enceinte, les Constituants présupposent du bon fonctionnement du secrétariat d'Etat à la Maison du roi et du ministère de la Justice. Ils sont nombreux ceux qui pensent ou qui préfèrent penser qu'à partir du moment où le roi a exécuté la loi, donc l'a sanctionné, la promulgation va de soi. Par un raccourci institutionnel et administratif, l'exécution doit valoir promulgation. Dans l'article de constitution qui est adopté le 10 octobre 1789 c'est ce qui est affirmé : « L'exécution des lois aura lieu, à compter du jour de leur transcription sur les registres des tribunaux supérieurs et de leur publication : ce qu'ils seront tenus de faire du moment que la loi leur sera parvenue. » Le terme *exécution* est ici employé de façon impropre puisqu'il s'agit bien de la promulgation qui y est ensuite définie<sup>151</sup>.

Leur réticence est d'autant plus grande que cette question est intimement liée à la grande réforme attendue de l'appareil judiciaire. Les procédures traditionnelles de la promulgation et de la publication des lois se font par l'enregistrement sur les registres des Parlements et des tribunaux. Comme le souligne Mirabeau « la grande question à discuter consiste à savoir si la transcription sur les registres ne heurtera pas les plans sur l'ordre judiciaire. »<sup>152</sup>. Il y a donc une question d'ordre de règlement des réformes attendues pour dessiner le nouvel ordre institutionnel voulu. L'absence de lisibilité sur l'envoi effectif des décrets par le secrétaire d'Etat est d'autant plus flagrante qu'il n'existe pas plus de contrainte ou de surveillance sur les tribunaux pour les obliger à enregistrer et publier les décrets. Rien n'est réglé non plus en ce qui concerne les décrets antérieurement adoptés au mois d'octobre dont la promulgation est pourtant un acte important.

Le 20 octobre 1789 une discussion s'engage entre les députés de la Constituante quand Target fait remarquer que les bureaux du garde des Sceaux n'ont pas envoyé les décrets du 4 août à certaines villes proches de Paris. Témoinant de cette position de principe qui semble vouloir donner au garde des Sceaux une compétence sur l'envoi, le duc de la Rochefoucauld ajoute que d'autres municipalités n'ont pas encore connaissance du

---

<sup>151</sup>AP T.9 p. 397

<sup>152</sup>AP T.9 p. 468

décret sur les subsistances et la libre circulation des grains du 18 septembre 1789, que le roi a sanctionné depuis le 21. Ces reproches visent les ministres, renouant ainsi avec les réclamations qui étaient présentes dans les cahiers de doléances. La position tend à affirmer que même s'il n'existe pas de législation sur la promulgation, les ministres auraient dû d'eux-mêmes, sans qu'ils aient besoin d'attendre des instructions, procéder à la publication par voie d'affichage. Ceci étant pour les députés une évidence de fonctionnement attendu, l'importance se situerait plutôt sur l'absence de modification qui doit être apportée aux décrets au moment de leur publication.

A l'initiative de Le Chapelier, l'Assemblée prend un premier décret pour régler cette question. « L'Assemblée nationale a décrété que les arrêtés des 4 août et jours suivants, dont le roi a ordonné la publication, ainsi que tous les arrêtés et décrets qui ont été acceptés par sa majesté, soient sans aucune addition, changement, ni observation, envoyés aux tribunaux, municipalités et autres cors administratifs, pour y être transcrits sur leurs registres, sans modification ni délai, et être lus, publiés et affichés. Que le garde des Sceaux soit mandé pour rendre compte des motifs du retard apporté à la publication et promulgation des différents décrets, ainsi que des additions, modifications et changements qui y ont été faits, et des raisons qui ont déterminé à faire publier les observations envoyées, au nom du roi, sur les décrets du 4 août et jours suivants. » L'intervention de Champion de Cicé se produit le lendemain le 20 octobre 1789. En rappelant la responsabilité de l'envoi par les secrétaires d'Etat, le garde des Sceaux centre son adresse sur l'exécution et la sanction. La décision du 20 octobre perd donc de fait toute efficacité d'emblée, et sa mise en œuvre en devient improbable, le garde des Sceaux ayant nettement refusé d'intervenir dans les affaires liées aux secrétaires d'Etat.

Cette décision revêt ainsi plus l'aspect d'une intention, d'un souhait qui permet d'affirmer la vision des députés en ce qui concerne plus spécifiquement la promulgation. Il est un projet permettant d'envisager sa dissociation de l'exécution, de fixer à grands traits les procédures qui y sont liées et, par la double affirmation de l'intégrité du texte des décrets, de réaffirmer le caractère sacré des actes. Il pose les grands principes en attendant de statuer sur le sort des institutions judiciaires. Au cours de ce débat, la personnalité de Le Chapelier s'affirme également. Il influence très nettement l'orientation du décret du 20 octobre 1789, en poussant les députés à adopter ce court texte. Rejoint sur ce terrain par Alexandre de Lameth, les deux députés vont par la suite

revenir régulièrement sur les difficultés d'exercice de l'exécution. La nécessité de combler le vide institutionnel qui existe, se fait plus pressante jusqu'au moment où la création d'une nouvelle instance capable de faire le lien entre l'Assemblée nationale et le pouvoir exécutif apparaît comme indispensable.

## **5                    Novembre 1789, acte 2 du contrôle de la Constituante, la création de la Commission de la surveillance de l'envoi des décrets**

Au cours de la séance du 5 novembre 1789<sup>153</sup>, le comte de Mirabeau dénonce les troubles de Marseille dus à l'inexécution du décret sur la procédure criminelle. Dans la même séance, La Poule déplore le défaut de circulation des décrets du fait d'enregistrements mal assurés par les Cours judiciaires. Il cite ainsi le Parlement de Besançon qui a refusé d'enregistrer le décret sur la jurisprudence criminelle et ceux qui concernent l'exportation et la circulation des grains, et plus généralement tous les décrets de l'Assemblée nationale. Le Chapelier et Alexandre de Lameth se saisissent de ce sujet et font avancer la position des autres députés par leurs propositions. Le Chapelier pousse à l'adoption d'un certain nombre d'articles de constitution. Alexandre de Lameth propose de nommer six députés chargés du suivi de l'expédition des décrets envoyés dans les départements.

Les articles de constitution<sup>154</sup> adoptés à cette séance, sont un travail de synthèse des articles précédemment adoptés les 8 et 10 octobre sur la présentation des décrets au roi et la sanction de la loi. La première partie des articles du 5 novembre sont identiques aux décrets initiaux d'octobre. Ils sont rassemblés dans ce nouveau décret de constitution et augmentés d'une partie relative au nom des décrets sanctionnés et à la promulgation. La formule employée par le roi lors de la sanction et son emplacement dans le décret initial sont détaillés. Le décret reprend également le terme de « loi », déjà employé dans le décret du 10 octobre, pour nommer les actes issus de la sanction du roi. A côté des décrets adoptés par l'Assemblée, la sanction du roi requalifie les documents originaux. Après ce baptême symbolique, les lois peuvent être promulguées. La suite du

---

<sup>153</sup>AP T. 9 p. 696-697

<sup>154</sup>Duvergier T1 p. 57

texte mêle précision de la procédure en décomposant les différentes étapes, à une certaine liberté d'exécution laissée aux autorités constituées : les lois « seront envoyées, au nom du pouvoir exécutif, à tous les tribunaux, à toutes les municipalités, par les voies que le gouvernement jugera à propos d'employer. » On retrouve ici les hésitations de l'Assemblée nationale à légiférer dans un domaine où elle ne voudrait pas intervenir, domaine réservé du pouvoir exécutif.

L'imprécision offre toute latitude à l'exécutif pour faire acte de gouvernement et prendre les décisions liées à l'envoi, partie importante du processus législatif. De ce fait, l'Assemblée nationale l'exclut ainsi du domaine constitutionnel. La demande d'Alexandre de Lameth de charger six députés pour collecter les informations liées à l'expédition des décrets en provinces, est perçue comme inutile. Ce refus traduit une Assemblée à deux vitesses, ceux qui comme Le Chapelier et Alexandre de Lameth voient la nécessité de surveiller l'exécutif pour assurer une plus grande efficacité à la loi. Ceux qui souhaiteraient que la Révolution n'aille pas dans ce champ et en reste à ce qui est de son domaine de maîtrise des premières semaines. Cependant malgré ces différences de vues, les articles de constitution et la motion de Lameth, même refusée, marquent une étape dans la recherche d'une solution pour améliorer l'envoi et la diffusion aux corps administratifs. C'est le constat pragmatique d'un groupe de députés qui tirent les conséquences du vide législatif qui existe autour de la promulgation de la loi. La déficience des tribunaux, liée à la réorganisation en devenir et le système municipal lui aussi amené à être restructuré, accroît cette nécessité. Par leurs interventions d'octobre à novembre 1789, ces hommes clairvoyants vont pousser l'Assemblée à combler ce vide. Certains même, comme Jean-Louis Emmercy, le 13 octobre 1789, n'hésitent pas à dénoncer le manque de zèle des agents du pouvoir exécutif chargés d'assurer l'exécution.

La conclusion de ces débats est la volonté de légiférer sur l'envoi des décrets même si « le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du roi. »<sup>155</sup> La nomination des commissaires chargés de la surveillance de l'envoi des décrets, qu'avait demandé Alexandre de Lameth quelques jours plus tôt, va en être la conséquence, et entraîne l'Assemblée nationale vers une compétence à la frontière de ses fonctions législatives et constitutionnelles.

---

<sup>155</sup>Article 16 des 19 premiers articles constitutionnels du 5 octobre 1789



Lors de la séance législative du 21 novembre 1789, les députés font à nouveau le constat du retard de l'exécution des décrets. Rabaut Saint-Etienne remarque que dans sa province, celle de la sénéchaussée de Nîmes et de Beaucaire, de nombreuses municipalités n'ont pas encore reçu divers décrets de l'Assemblée nationale, dont ceux du 4 août<sup>156</sup>. Robespierre va dans son sens en mettant en avant que des troubles favorables à une guerre civile sont entretenus par les ennemis du bien public. Pour déjouer ces manœuvres, il souligne qu'il est indispensable qu'un concert s'établisse entre l'Assemblée et les ministres du roi. A la suite de ce très court échange, tel que le rapportent les *Archives parlementaires*, Rabaut Saint-Etienne, pour résoudre ce problème, propose de : « nommer quatre commissaires, chargés de communiquer avec le garde des Sceaux et les secrétaires d'Etat ayant le département des provinces, pour s'assurer de l'envoi des décrets »<sup>157</sup>. Cette fois, la demande est acceptée.

Quelques jours plus tard, le 4 décembre 1789, les noms des quatre premiers commissaires élus la veille sont annoncés. Deux « experts » ont été désignés : Le Chapelier, qui reste membre actif du Comité de constitution, et Alexandre de Lameth auxquels ont été adjoints Fréteau de Saint-Just et Malouet. La nomination de ces deux derniers ne tient pas plus du hasard. Fréteau de Saint-Just a fait partie du Comité de constitution et s'est exprimé plus d'une fois sur la définition des pouvoirs et sur la formule de promulgation. La Commission de la surveillance de l'envoi des décrets (CSED) avec quatre membres est un des plus petits organes dépendant de l'Assemblée nationale avec le Comité des lettres de cachet.

Ses missions tiennent dans son intitulé, l'Assemblée nationale n'ayant pas jugé nécessaire de détailler son organisation. Cependant, tous ses membres font également partis d'autres comités malgré l'interdiction de principe qui remonte au règlement de l'Assemblée nationale du 29 juillet 1789. S'il n'existe pas de réglementation propre à chacun des comités, il n'existe pas plus d'organisation générale en dehors des cinq lignes qui composent le paragraphe traitant des comités dans le chapitre premier du règlement intérieur : « Les comités sont composés de membres nommés au scrutin par listes, et

---

<sup>156</sup> *AP*, T. 10 p 159

<sup>157</sup> Collection Baudouin T1 p.172. A noter que les *AP* donnent de ce décret une version plus longue « Il sera nommé un comité de quatre membres, chargés de communiquer avec le garde des Sceaux et les secrétaires d'Etat ayant le département des provinces, pour s'assurer de l'envoi des décrets sanctionnés ou acceptés, prendre connaissance des récépissés qui constatent cet envoi et rendre compte à l'Assemblée. », T.10 p.159. Le décret adopté est celui cité par Baudouin.

dans les bureaux, comme il a été dit des secrétaires. Personne ne pourra être membre de deux comités. » Cette brièveté est propice à une grande liberté de fonctionnement. Ainsi, Alexandre de Lameth appartient déjà à six autres comités. Fréteau de Saint-Just et Le Chapelier appartiennent à deux autres comités et Malouet à trois autres. Du fonctionnement des commissions, il n'en est pas question. Au-delà de la comptabilité du nombre de comités auquel un même député fait parti, c'est plutôt son implication effective et sa présence au comité qui en fait un membre actif ou au contraire un membre en retrait.

Le décret de création n'emploie pas le terme de comité, mais fonde l'existence de commissaires. La volonté de l'Assemblée est de régler par une commission temporaire un problème que les députés voudraient ponctuel en attendant la mise en œuvre de solutions issues du travail constitution. Toutefois, la lente maturation qui mène à la Constitution de 1791 n'a pas permis de décharger ces commissaires de la surveillance de l'exécution et de la promulgation. Leur ancrage dans le tissu institutionnel a été rendu possible par le fait que la CSED s'inscrit de droit dans la lignée des comités à missions spécifiques qui existent déjà, alors qu'elle n'est pas encore un comité. Le travail des comités de l'Assemblée supplante rapidement par leurs compétences et l'importance des matières qu'ils ont pour objet, d'autres organes internes comme les bureaux et même le secrétariat. Dans un rapport bien postérieur, présenté par Camus à la toute nouvelle Assemblée nationale législative le 13 octobre 1791 sur les travaux des comités de la Constitution, il fait la remarque d'ordre général que l'administration des comités a été mise en place par l'Assemblée pour suppléer aux agents de l'exécutif : « l'inertie des agents du pouvoir exécutif, si marquée à différentes époques, après avoir contraint les comités à suivre directement et par eux-mêmes l'exécution des lois, et à entretenir une correspondance active avec les corps administratifs »<sup>158</sup>.

L'Assemblée ne peut s'occuper directement d'un objet qu'elle a toujours considéré comme étranger à son domaine d'intervention. La CSED est donc bien la forme administrative adéquate. Dès sa création, Camus se sent autorisé à réclamer le jour même les expéditions authentiques des 4 août au 21 novembre 1789 auprès du ministre de la Justice<sup>159</sup>. La mise en place des nouveaux commissaires crée un droit de regard du

---

<sup>158</sup> AP, T. 34, p. 202

<sup>159</sup> AN, AB/II/1

pouvoir législatif sur l'exercice de la sanction et de la promulgation par le pouvoir exécutif. Cette surveillance instaure un rapport particulier avec le ministre de la Justice et permet par contrecoup à l'Assemblée d'englober toute la chaîne de production de la loi. Cette nouvelle position vient à bout des dernières réticences de Camus et fait entrer dans son dépôt ces actes étrangers, ces actes jusque-là hors classes, les décrets sanctionnés. Malgré le principe de la séparation des pouvoirs, les frontières ne sont plus aussi imperméables entre législatif et exécutif que ce que les députés avaient prévu. Les actes sanctionnés ou acceptés par le roi ont acquis dans la loi et dans les faits le droit d'être conservés dans l'enceinte de l'Assemblée, dans le lieu sacré du dépôt des minutes originales des procès-verbaux. Par un mouvement parallèle, les députés, par l'intermédiaire de quatre d'entre eux à la CSED, ont dorénavant acquis le droit d'ingérence dans les affaires de l'exécutif.

La structure même de la CSED pouvait garantir à l'Assemblée une efficacité et une rapidité d'action. Néanmoins, une fois l'organisation interne arrêtée, les commissaires vont devoir lever certains obstacles à leur fonction. La confrontation aux difficultés d'exercice de la surveillance de l'envoi des lois amène les députés de la Constituante à envisager la permanence de la commission.



## Chapitre III

### La commission de surveillance de l'envoi des décrets au travail

---

Opposer au pouvoir exécutif les principes issus des Lumières ne garantit pas le bon fonctionnement de l'exécution des lois ni de leur promulgation. L'Assemblée nationale constituante, en tant qu'initiateur des réformes, doit être plus intrusive. Dans un premier temps, l'utilisation d'une commission, réduite en nombre de membres, et restreinte en moyen d'action et en durée d'existence, permet tout de même de ménager ses réticences.

Nommée pour assurer une tâche unique, la CSED est un trait d'union avec le roi et ses ministres. Il ne s'agit que d'une surveillance, le contrôle est exclu. L'étroitesse de la marge de manœuvre de la CSED porte en germe les faibles chances de sa réussite.

Crée le 21 novembre 1789, elle commence à travailler dans les premiers jours de décembre. Utilisant de façon privilégiée la correspondance avec le ministre de la Justice, très rapidement la représentation nationale en vient à donner à la CSED, l'accès aux documents qui font preuve des envois. A partir de février 1790, les accusés de réception des décrets par les corps administratifs lui sont transmis par le président de l'Assemblée nationale. L'extension des moyens de surveillance est rendue possible par l'avancée parallèle de la réforme municipale. Les travaux d'Aline Bouchard<sup>160</sup> ont

---

<sup>160</sup> [47] BOUCHARD

montré, à partir de l'exemple du Jura, comment les corps administratifs locaux peuvent prendre position par rapport à l'Assemblée nationale. Dans ce contexte stabilisé au niveau municipal, mars 1790 va marquer un accroissement des pouvoirs de la CSED afin de répondre de façon plus uniforme à des municipalités qui ont perdu tout caractère d'Ancien régime. En quittant le domaine des débats d'idées, l'Assemblée nationale se trouve confrontée aux difficultés propres à la mise en œuvre de leurs décrets.

## **1 Les bases de fonctionnement de service**

La création de la CSED relève de plusieurs préoccupations : le problème lié à l'envoi des lois qui englobe plus largement l'exécution et la promulgation et l'impératif de l'efficacité et de la diffusion de la loi qui se heurtent à la nécessaire réforme municipale et judiciaire. D'autres éléments en opposition avec ces inquiétudes ont également participé à sa création : la volonté de ne pas s'ingérer dans les affaires du pouvoir exécutif, le refus d'intégrer dans le travail constitutionnel des aspects relevant du domaine du roi. Les premiers mois de l'activité de la CSED sont déterminés par ces positions. Deux compétences lui sont seulement nécessaires : la régulation des envois des décrets, dont le défaut entraîne des plaintes envoyées par les municipalités à la Constituante et la surveillance du ministère de la Justice de l'envoi effectif des décrets par ses services aux autorités constituées.

Les archives laissées par le garde des Sceaux et par les membres de la CSED, pour cette période, permettent de suivre les procédures mises en place entre les deux institutions<sup>161</sup>. Les plaintes des municipalités sur les retards pris par la réception des décrets sanctionnés sont lues à l'Assemblée et insérées au procès-verbal des séances. Dans un premier temps, les quatre commissaires du CSED se font remettre par le secrétariat du corps législatif cette correspondance des corps administratifs. Ils dressent un tableau de ces plaintes et Rabaut Saint-Etienne, en tant que secrétaire de la représentation nationale, le transmet au garde des Sceaux Champion de Cicé. Cette communication triangulaire préserve, au moins dans les apparences, un semblant de séparation des pouvoirs dans le premier mois d'existence de la CSED.

La date du 21 novembre 1789 a été aussi un *vademecum* donné à Camus pour ouvrir un registre d'enregistrement des lois à la suite des opérations jusque-là assurées par le Parlement<sup>162</sup>. Rien ne permet de dire que les commissaires ont tout de suite commencé à travailler. Quelques jours de délai leur sont nécessaires pour rassembler un premier ensemble de plaintes. Leur premier état envoyé par Rabaud de Saint-Etienne au garde des Sceaux, date du 13 décembre 1789. A partir du tableau établi par les commissaires,

---

<sup>161</sup>AN, BB/2/16-17 et D/I§1/33

<sup>162</sup>AN, A/303 : Registre d'enregistrement du titre des lois, tome 1<sup>er</sup> (ancienne classe D)

le garde des Sceaux dresse un état récapitulatif sur deux colonnes. Dans celle de gauche les plaintes des municipalités sont retranscrites par ordre chronologique et numérotées de 1 à 9. Sur la colonne de droite, après enquête, « les observations » du garde des Sceaux sont reportées. Cette copie est établie en deux exemplaires, l'une restant dans les bureaux du garde des Sceaux, l'autre étant adressée à Rabaut Saint-Etienne qui la transmet aux commissaires de la surveillance de l'envoi des lois. Le premier état porte sur neuf plaintes émanant soit de représentants de communes soit de « comités permanents » de communes envoyées à l'Assemblée entre le 12 novembre et le 4 décembre 1789. Cette procédure qui se met en place très tôt reste pratiquement inchangée sur toute la période de la Constituante. Parfois le garde des Sceaux ajoute en fin de document un commentaire personnel.

Rapidement, à partir de janvier 1790, la correspondance entre les commissaires et le ministre de la Justice se fait directement. Signe que la procédure s'est enracinée dans une pratique régulière, elle n'a plus besoin de maintenir le faux-semblant de séparation des pouvoirs. Le fait même que la fonction de surveillance existe est une autorisation à des contacts directs avec le pouvoir exécutif. Parmi les commissaires, Le Chapelier apparaît comme l'interlocuteur privilégié. Pour cette mission très particulière qui permet à des députés de demander directement des comptes sur les dysfonctionnements des ministères, les quatre commissaires traitent en personne de la transmission des plaintes, leurs lettres et états étant signés par l'un d'entre eux voire par tous simultanément. Sur l'ensemble de cette correspondance administrative, seulement deux lettres ont été retranscrites par leur secrétaire-commis, Bar<sup>163</sup>. La relation entre ces députés et le ministre du roi est donc très importante, et ne souffre pas de délégation. Leur autorité tient dans la collégialité de leur approche face au ministre. En tant que membres du Corps législatif, ils sont porteurs d'une commission précise et ne l'exercent pas à titre individuel comme pourraient le laisser entendre les adresses du ministre à Le Chapelier en particulier. En dehors de cette correspondance, le secrétaire-commis de la CSED se rend également dans les bureaux du garde des Sceaux pour connaître les motifs de ces absences ou retards d'envois. Quand les commissaires ont recueilli les informations nécessaires, ils répondent par correspondance aux demandes des administrations locales.

---

<sup>163</sup> Jusqu'au 1790, les commissaires n'ont pas de secrétaire-commis pour les assister.



La régularité de la correspondance entre le ministre et l'Assemblée indique autant l'implication des commissaires de l'envoi des décrets dans leurs attributions, que l'importance du nombre de plaintes qui sont enregistrées au procès-verbal du Corps législatif. Le premier état est établi le 13 décembre 1789, les suivants s'enchaînent régulièrement, les 22 et 29 décembre 1789, les 5, 9, 12, 23 janvier 1790, les 5, 13, 19 mars, les 21, 23, 26 avril, les 8, 19 mai, les 9, 16, 18, 19 et 26 juin, les 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 16, 17, 18, 20, 26, 30 juillet, les 15, 17, 22, 25 26 août, les 2, 3, 12 septembre. Après quelques échanges, les commissaires décident d'ouvrir un registre<sup>164</sup> à partir du 15 janvier 1790 dans lequel est retranscrit l'ensemble des réponses données aux municipalités qui ont envoyé des plaintes et après avoir reçu les résultats de l'enquête du ministre.

Ces échanges entre les deux institutions sont l'occasion également pour le ministre de la Justice de faire preuve de son efficacité et de son engagement. Dès le début, le ministre essaie de démontrer que les problèmes d'envoi ne sont pas permanents et vont être facilement améliorés. Il assure l'Assemblée de son attachement à permettre la bonne exécution des décrets de la Constituante : « Soyez bien persuadé que mon véritable désir est de connaître les faits avec exactitude afin de pouvoir les expliquer, les éclaircir d'une manière satisfaisante, ou prendre les précautions nécessaires pour réformer les erreurs et les omissions qui auraient pu se commettre. »

Avant les articles de Constitution des 5, 8, 10 et 12 octobre et du 5 novembre 1789 les députés invitaient ponctuellement le ministre de la Justice au sein de l'Assemblée, pour qu'il réponde à des questions qu'ils lui avaient préalablement adressées, l'intervention du ministre se bornant alors à une adresse lue devant le corps législatif. Les procédures après l'institutionnalisation de la surveillance de l'envoi des lois visent à obtenir du ministre des explications détaillées sur des cas bien précis.

---

<sup>164</sup>AN, D/I§1a/2

## **2 Réorganisation municipale – interférence ancien et nouveau système administratif**

La création d'une CSED est la manifestation de la prise en considération institutionnelle des relations obligées entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Cependant les pouvoirs de la CSED n'étant que de surveillance, ses membres ne peuvent intervenir, donc contrôler. Les plaintes des municipalités sur les retards de réception des lois nouvelles posent le double problème de la mise en place de la réforme de la division du territoire et de la répartition des juridictions. Pendant quelques mois, anciennes et nouvelles institutions coexistent, créant ainsi des conditions qui ralentissent la promulgation dont se plaignent les corps administratifs.

Aline Bouchard<sup>165</sup>, à partir de l'exemple du Jura, a montré que pendant les premiers mois de la Révolution, les rapports entre l'administration départementale et l'Assemblée nationale sont source de confrontation. Le nouvel ordre en élaboration souligne de plus en plus les contradictions qui le séparent du cadre administratif local. Dès le premier échange entre les commissaires de la surveillance de l'envoi des lois et le ministre de la Justice, celui-ci ne manque pas de distinguer ce qui relève d'une certaine lenteur administrative de ce qui regroupe les plaintes infondées. Le souci du garde des Sceaux dans ses réponses de décembre 1789 est de faire la part de cette conjonction institutionnelle et de la multiplication des acteurs au niveau local, certain présentant des plaintes sans avoir pour autant la légitimité à le faire. Ainsi, il écarte systématiquement les demandes qui émanent des comités permanents qui n'ont aucune autorité pour revendiquer la réception des décrets, seuls les officiers municipaux pouvant recevoir les décrets<sup>166</sup>. Le ministre soulevant le problème de ces comités permanents qui se sont arrogés l'autorité et reçoivent les décrets à la place des corps administratifs légitimes pointe un autre aspect qui impose à la réforme municipale d'être opérée. D'autres difficultés dans la réception, ou lenteur peuvent être imputées à l'état d'inachèvement des travaux constitutionnels de l'Assemblée nationale. Les Etats généraux ont été ouverts le 5 mai 1789, mais la vérification des pouvoirs des députés par le comité de vérification s'étend pendant plusieurs mois<sup>167</sup>. La correspondance du ministre de la

---

<sup>165</sup>[47] BOUCHARD

<sup>166</sup>AN, BB/2/16

<sup>167</sup>AN, on trouve dans la série C de nombreux rapports du comité de vérification sur le sujet

Justice avec les commissaires de la surveillance de l'envoi des décrets rend compte d'une réalité locale : tant que les pouvoirs des députés n'ont pas tous été vérifiés, les assemblées électorales primaires ont été maintenues. Les différentes justifications fournies par le garde des Sceaux soulignent la situation paradoxale des communautés alors que la division en départements du royaume reste à l'ordre du jour des débats de l'Assemblée, débat presque quotidien doublé d'un autre qui est son corolaire, celui des difficultés d'organisation des municipalités.

L'existence des anciennes structures est comptée, le découpage de la royauté en départements ayant été adopté le 11 novembre 1789 et leur organisation fixée par le décret du 22 décembre. Sur le terrain, les personnels en poste se voient obligés d'assurer une continuité administrative, parfois avec mauvais de grâce, alors que leur statut est menacé et qu'ils vont disparaître. La complexité de l'ancienne hiérarchie administrative du royaume, encore d'actualité, est souvent mise en accusation. En témoigne l'intendant de Tours qui après avoir reçu les décrets, les avoir fait imprimer, opération qui prend elle-même un temps considérable, les transmet à ses subdélégués. Cet envoi nécessite encore un autre intermédiaire qui ralentit un peu plus la procédure. Les paquets doivent être portés au bureau des messageries où malgré les efforts des subdélégués ils séjournent sans traitement pendant quelque temps avant d'être envoyés aux communautés, le bureau donnant la préférence dans ses envois aux paquets et marchandises dont le port est payé ou qui sont francs de port. Parfois les subdélégués utilisent les huissiers des tailles ou d'autres occasions particulières qui peuvent amener un agent à se rendre dans une paroisse. L'intendant reconnaît lui-même la faiblesse de ce système qui repose sur une multitude de personnes et sur leur bonne volonté. Ces motifs liés à l'organisation spatiale administrative du royaume se trouvent répétés dans de nombreuses autres plaintes. Victime de ce grand nombre d'échelons administratifs, la promulgation se perd dans une répétition des impressions, chaque niveau assurant celles qui lui sont nécessaires.

La surveillance que l'Assemblée nationale entend exercer par l'intermédiaire de ses commissaires tend à être, dans cette perspective, un outil de cohésion nationale, en même temps qu'une contrainte qui accompagne la réforme municipale et oblige les particularismes locaux des Généralités, Etats et Elections à disparaître. La surveillance de l'envoi permet de tenter de minimiser les imperfections du système encore en place.

Les pétitions transmises par la CSED au ministre de la Justice, entraînent l'intervention du ministre d'Etat de la Maison du roi. La correspondance avec les intendants ou les Cours souveraines en fournissant les explications concrètes aux retards qui sont pointés, introduit les corps administratifs dans le nouvel ordre administratif.

Dès le 26 décembre 1789, Champion de Cicé ajoute aux états le détail des réponses aux plaintes qui lui étaient parvenues, une note où il explique que le retard est dû aux délais normaux qui existent entre l'enregistrement dans les différents Parlements du royaume et l'envoi des lois dans les juridictions inférieures. « Quand on veut bien faire attention que l'administration adresse aux Cours et aux intendants, que les procureurs généraux envoient aux sièges du ressort, que les intendants envoient aux municipalités, mais que les uns et les autres sont obligés de faire réimprimer, on ne sera pas surpris que quelques fois, il se trouve des délais forcés. Il vient s'y joindre dans ce moment une autre cause. Mes communications sont interrompues pendant l'hiver par les neiges. La poste ne parvient pas partout. Les messagers particuliers sont inexacts, ou ne veulent pas se charger. J'ai pris des mesures en dernier lieu, pour que les maréchaussées dans le cours de leurs tournées fussent chargées de la distribution. »<sup>168</sup> Le ministre veut faire le constat d'une certaine lenteur « obligée » du fait des différentes étapes qui en font partie. Les délais entre l'adoption à l'Assemblée et les différentes promulgations sont donc assez larges et incertains quant à leur durée. Il est d'autant plus aisé pour le garde des sceaux de s'acquitter de rechercher les éclaircissements sur les causes de retard, que ces recherches le portent sur un terrain qui n'est pas de sa responsabilité, mais de celui du secrétaire d'Etat à la Maison du roi qui doit continuer à faire fonctionner son réseau d'intendants, serviteurs de la royauté presque devenus anachroniques à peu de mois de la mise en place de la nouvelle division du territoire.

La mise en place de la réorganisation municipale ne stabilise pas pour autant le fonctionnement de l'envoi des décrets. La CSED est donc loin de pouvoir mettre un terme à leurs travaux contrairement à ce que les députés prévoyaient au moment de sa création. Le décret du 22 décembre 1789 sur le mode d'administration des départements à peine adopté par la Constituante, les anciennes autorités municipales encore en place envoient de très nombreuses pétitions à l'Assemblée dès janvier 1790, pour se plaindre tant de la lenteur d'arrivée des décrets, un délai de deux à trois mois est même avancé,

---

<sup>168</sup> AN, BB/2/16

que de la difficulté de publication des décrets. Le secrétaire d'Etat est directement attaqué, accusé d'avoir donné des ordres pour suspendre la publication et l'impression des décrets relatifs à l'organisation des municipalités<sup>169</sup>.

Autre conséquence de la réforme municipale, le garde des Sceaux ne cherche pas à masquer la mauvaise volonté de certains corps administratifs, à quelque échelon que ce soit, à enregistrer les décrets ou à accuser réception des décrets qui leur sont envoyés. Le 18 janvier 1790, il informe les commissaires que les procureurs fiscaux qui dépendent du roi, et les substituts en fonction dans les Elections refusent de retirer les paquets contenant les décrets pour ne pas payer les frais de port<sup>170</sup>. Le résultat des enquêtes administratives de Champion de Cicé montre d'autres fois que les absences d'enregistrement sont des accusations erronées et que les envois ont bien été effectués. Le 26 janvier 1790, Champion de Cicé apporte la preuve que les municipalités ont bien accusé réception des paquets contenant les décrets et que les intendants effectuent leur travail avec diligence et font signer une feuille de route contre remise des paquets. L'ensemble de la hiérarchie administrative est couvert par le dépôt d'une copie de ces feuilles de route auprès de Guignard de Saint-Priest, secrétaire d'Etat à la Maison du roi. Le 7 juillet 1790, le secrétaire d'Etat de la Maison du Roi expose les preuves de sa bonne volonté à trouver des aménagements à la multiplication des promulgations. Il a pensé « composer une collection de tous les décrets jusqu'à présent sanctionnés ou acceptés par le Roi et d'en faire l'envoi à tous les directoires de départements ou de districts, mais ayant en même temps fait réflexion que cette collection deviendrait très couteuse au trésor royal j'ai cru avant d'en donner aucun ordre devoir me concerter avec M. Necker auquel j'ai écrit à ce sujet et qui ne m'a point encore répondu ; vous penserez » dit-il au garde des Sceaux « qu'avant de satisfaire le sieur de la Boissière ainsi que vous me le marquez il est convenable que j'attende la réponse de M. Necker. »<sup>171</sup> Le 13 juillet 1790, Guignard Saint-Priest ne manque pas de souligner que le problème réside dans les nombreuses réimpressions que les intendants sont obligés de

---

<sup>169</sup>AN, BB/2/17 lettre du 12 janvier 1790 du garde des Sceaux à Guignard lui transmettant des informations données par la CSÉD.

<sup>170</sup>AN, D/I§1/33

<sup>171</sup>AN, BB/2/17 lettre du 7 juillet 1790 de secrétaire d'Etat à la Maison du roi au garde des Sceaux, ce dernier venant de lui transmettre une lettre de réclamations rédigée par la CSÉD portant sur la plainte du procureur syndic de Châteauneuf en Nivernais

faire. Il signale que la mise en place des assemblées de départements et de districts qui vont être prochainement formées « prendront sans doute des mesures pour que les décrets soient envoyés avec l'exactitude et la célérité convenables ». Huit mois après l'adoption de la réforme des départements, le problème est donc entier. La démultiplication des intervenants et des impressions pose de plus un problème financier. Le sujet de la lenteur de l'envoi des décrets est présent dans les débats de la Constituante en mars 1790 pour en souligner autant le défaut que le manque d'économie. Déjà le 9 janvier 1790, à l'occasion d'une lettre transmise par le garde des Sceaux, l'intendant de Bourgogne le soulignait en précisant qu'il faut imprimer 10500 exemplaires de chaque décret, et qu'il faut faire 3500 lettres d'envoi et 3500 paquets pour pouvoir couvrir toute sa province. A la même époque l'intendant de Tours lui fait écho en justifiant les retards qu'on lui reproche par le fait qu'il faut imprimer en *in-quarto* et des placards de 1700 exemplaires de chaque décret, ce qui pour les imprimeurs qui ne disposent pas d'un nombre de presses illimité est un travail de très longue haleine<sup>172</sup>. Le 13 mars 1790<sup>173</sup>, Dellay d'Agier et Bouche mettent en cause le coût que représente la diffusion des décrets à l'ensemble des provinces. Le coût est estimé à 100 000 francs.

L'Assemblée nationale charge alors la CDES de présenter un tableau des décrets sanctionnés et envoyés et de préparer un projet de décret pour réduire les frais d'envoi. Le corps législatif constate que la simple surveillance ne suffit pas et qu'il faut créer des moyens pour améliorer la situation. La confusion de la situation, entre Guignard Saint-Priest qui veut montrer qu'il ne ménage pas sa peine afin de transmettre les décrets pour les faire publier et imprimer, Champion de Cicé qui se trouve en position d'intermédiaire entre les commissaires de la surveillance de l'envoi des lois et le ministre d'Etat de la Maison du Roi et veut satisfaire aux demandes de la Constituante, pousse les commissaires, en la personne de Le Chapelier, à demander à Guignard de trouver une solution directement avec le ministre de la Justice.

---

<sup>172</sup>AN, BB/2/17

<sup>173</sup>AP T. 12 p.152

La sollicitation des ministères par les commissaires de la surveillance dans la recherche d'amélioration montre l'évolution des rapports entre l'Assemblée nationale et le pouvoir exécutif. L'attitude d'évitement a été remplacée par la prise en considération du rôle des ministres dans la nouvelle organisation. La responsabilité des ministres commence à devenir une réalité institutionnelle après avoir été une intention. Clermont-Tonnerre, dans son rapport du 27 juillet 1789<sup>174</sup>, avait mis en avant l'importance de la responsabilité des agents de l'autorité exécutive. L'article 18 des articles de Constitution d'octobre 1789 liait l'exécution de la loi au préalable de la signature du roi et du contreseing des ministres, faisant ainsi entrer dans le corpus législatif en formation la notion de responsabilité des ministres par ce biais.

Champion de Cicé avait reconnu cette mission du garde des Sceaux dans son intervention à l'Assemblée du 21 octobre 1789 quand il se présente aux députés en tant que « dépositaire du sceau de la loi »<sup>175</sup>. La surveillance de l'envoi des lois après avoir été consacrée, pendant les premières semaines, à relayer les plaintes des départements sur les lenteurs de réception, va aussi porter directement sur les services du ministre à partir de février 1790. Une fois que les décrets ont été présentés au roi et sanctionnés par lui, les bureaux du garde des Sceaux dressent un état des décrets sanctionnés qui est ensuite signé par le garde des Sceaux en personne. La signature de ces états est l'acte d'engagement du ministre qui l'authentifie et atteste la bonne exécution de ses fonctions. Au 1er février 1790, ceux-ci sont régulièrement adressés au président de l'Assemblée qui les transmet à la CDES<sup>176</sup>. Les états autographes adoptent tous la même présentation : ils commencent par les termes « Le roi a donné sa sanction », suivi de l'énumération des libellés des différents décrets numérotés, une marge gauche tracée à l'encre rouge donne en regard en peu de mots le sujet du décret. Cet état est d'abord présenté par le président de l'Assemblée aux députés afin que tous puissent suivre l'avancée de la procédure d'envoi des décrets. Les commissaires chargés de cette surveillance les reçoivent ensuite et les conservent. Sans qu'il y ait une décision appuyée sur un décret, le président considère comme allant dans la logique des procédures de

---

<sup>174</sup> AP, T. 8 p280

<sup>175</sup> AP, T. 9 p473

<sup>176</sup> AN, D/I§1/4 (dossiers 13-14)

transmettre ces accusés de réceptions à la CSED dès la réception des premiers états le 2 février 1790. La CSEC devient ainsi le réceptacle de la preuve de la bonne exécution des envois. La responsabilité du ministre est ainsi directement engagée auprès de la commission.

La sanction transforme les décrets en lettres-patentes selon l'ancienne dénomination toujours en vigueur et sont mis en forme dans les services du garde des Sceaux. Cette dernière transformation qui fait basculer le décret dans la typologie des expéditions authentiques sur parchemin, donne lieu à un autre envoi du garde des Sceaux au Président de l'Assemblée. Les expéditions elles-mêmes sont adressées à Camus pour être conservées dans son dépôt et l'état des expéditions donne lieu à une autre lecture devant les députés. La publicité qui en est faite à l'Assemblée est, elle aussi une garantie de l'accomplissement de l'envoi de la loi telle qu'elle a été définie. Cette étape importante de la procédure est ainsi régulièrement soulignée par une mention marginale sur l'état. Cette double lecture, au moment de la sanction et au moment de l'envoi aux autorités constituées permet également de contrôler l'intégrité du contenu du décret qui doit toujours être celui de la minute du procès-verbal, augmenté des mentions supplémentaires qu'imposent la forme du décret sanctionné et de la lettre-patente. Les états sont ensuite copiés en double exemplaire par le secrétariat de l'Assemblée et sont envoyés au bureau des procès-verbaux. Puis, l'un des secrétaires-commis de ce bureau, la plupart du temps Léger ou Pierre selon les notes de transmission que ces derniers ont laissés sur les états, les adresse à la CSED<sup>177</sup>. Le besoin de justifier la sanction des décrets et l'expédition authentiques des lois est propre au mois de février, le 2 pour les premiers états, le 12 pour les seconds.

Les commissaires de l'envoi des décrets ne sont donc pas qu'un organe de correspondance avec le garde des Sceaux, attendant le résultat des enquêtes qu'il veut bien faire auprès des corps administratifs ou des tribunaux. Dès les premières semaines de leur entrée en fonction, ils sont aussi une institution de conservation des états de réception des décrets, activité qui constitue un moyen de surveillance et d'engagement de la responsabilité du ministre. Cette compétence donne à l'Assemblée un regard direct sur la sanction et l'acceptation des décrets par le roi. L'attention de la CSED sur les ralentissements au bon fonctionnement de l'exécution et de la promulgation ne va pas

---

<sup>177</sup>AN, D/I§1/33



seulement portée sur le seul pouvoir exécutif. La défiance des constituants les rendait réticent par principe à son encontre. La surveillance exercée l'amène à se rendre compte que les dysfonctionnements ne lui sont pas seulement imputables. Une fois éliminée ce qui ressort du maintien des anciennes institutions, le CSED constate la pertinence d'intervenir également sur le fonctionnement de l'Assemblée nationale constituante, elle-même générant des faiblesses causes d'inefficacité dans la circulation de la loi.

#### **4 Les décrets du 23 mars 1790, nouvelles perspectives**

Alors que l'Assemblée nationale s'attache à occuper le domaine de l'exécutif par la surveillance de l'envoi des lois, cette position l'amène à constater que les raisons de mauvaise diffusion des décrets peuvent se situer au niveau des ministères ou au niveau des corps administratifs. Cette démarche a également pour conséquence de faire remonter les députés en amont de cette chaîne. Peu à peu, s'insinue à l'intérieur même de ses rangs, l'idée que l'incurie bureaucratique qu'on avait pensée ne faisant pas partie de l'espace sacré de l'assemblée, pourrait s'y être installée.

Les premières attaques contre les bureaux du corps législatif apparaissent et plus particulièrement contre deux d'entre eux : le secrétariat et son bureau des procès-verbaux. Cénacle de la fabrication des minutes des procès-verbaux *a posteriori* sur les actes décrétés en séance, leur haute mission ne les met plus à l'abri des critiques depuis que le corpus des expéditions authentiques des décrets a accaparé une valeur législative plus élevée. Ces bureaux se trouvent rabaissés dans la hiérarchie administrative par la finition des lois par le pouvoir exécutif. Le prestige des secrétaires de l'Assemblée, comme celui des procès-verbaux est maintenant moins grand. Comme d'autres comités qui ont intégré certaines de leurs compétences<sup>178</sup>, les commissaires de la surveillance de l'envoi des décrets préparent ainsi l'incorporation de missions qui étaient celles du secrétariat et du bureau des procès-verbaux. Peu à peu la CSED déborde de sa simple mission de surveillance de l'envoi des lois, entendue dans le strict sens de l'envoi des lois aux corps administratifs et aux tribunaux par les ministres, pour englober dans ses

---

<sup>178</sup> [56] CASTELLA i PUJOL

compétences les étapes préliminaires à ces envois et qui ressortent de l'efficacité de la loi.

Le 13 mars 1790<sup>179</sup>, le président avait demandé à la CSED de présenter un rapport pour réduire les délais d'envoi et leur coût. Cette proposition avait été faite par Bouche dont l'implication dans les affaires de la CSED va être de plus en plus importante, jusqu'au moment où il devient l'un des commissaires. Malouet, à la fois commissaire de la surveillance de l'envoi des lois et membre du Comité des colonies, attaque ouvertement le secrétariat. Le 20 mars 1790<sup>180</sup>, il fait remarquer que le départ de deux bateaux est suspendu à la sanction du décret sur les colonies, que le garde des Sceaux attend de pouvoir les présenter à la sanction, accusant le secrétariat de l'Assemblée de retarder l'ensemble de la procédure en traînant pour en terminer la rédaction.

Quelques jours plus tard, la séance de l'Assemblée nationale du 23 mars 1790 va être marquée par les interventions distinctes d'Alexandre de Lameth, rapporteur pour le compte rendu demandé dix jours plus tôt, et de Bouche dont l'implication dans les questions liées à l'exécution des décrets appuie de façon indépendante de toute appartenance l'action des commissaires. Les décrets qui sont pris ce jour, tendent à englober toute la chaîne de l'envoi des décrets en imposant la notion de délai réglementaire opposable à l'Assemblée comme au roi, et également en modifiant le fonctionnement du secrétariat et du bureau des procès-verbaux.

La motion présentée par Alexandre de Lameth prévoit que le président de l'Assemblée nationale enverra à l'acceptation ou à la sanction du roi dans un délai de 3 jours au plus, les décrets adoptés dans son enceinte. Dans les 8 jours qui suivent, le ministre de la Justice devra instruire le président de la Constituante de la sanction ou des raisons du roi de la différer. Les commissaires, dont il est rappelé qu'ils sont chargés de surveiller l'expédition et l'envoi des décrets sanctionnés, devront veiller à l'exécution de ces dispositions. Non seulement le décret confirme la validité de la mission des commissaires mais aussi rend la CSED compétente sur la transmission des plaintes provenant des corps administratifs de la Nation. L'ajout d'une contrainte en termes de délai est ici lié à une obligation d'efficacité administrative réelle. Depuis février 1790, la CSED avait récupéré les récépissés d'envoi des ministres, le décret du 23 mars 1790

---

<sup>179</sup>AN, C/I/5, AP T. 12 p.152

<sup>180</sup>AP, T. 12 p262

consacre *a posteriori* la surveillance de l'expédition des décrets après leur sanction. En peu de temps, ce qui était vécu comme une audace en novembre 1789 en initiant un empiètement sur l'autorité exécutive, ne choque plus personne quatre mois plus tard. Ce décret marque aussi une étape dans les rapports entre les commissaires et l'Assemblée. Nommés au départ pour assurer une tâche de surveillance, les commissaires sortent de cette mission purement administrative et technique. Leur pratique leur permet d'apporter une amélioration législative qui élargit leur poids au sein de l'Assemblée nationale. Le premier décret dont la CSED est l'auteur porte sur la réglementation de la procédure de l'envoi des décrets depuis leur rédaction au secrétariat de l'Assemblée jusqu'à leur réception par les autorités constituées dans les départements.

Au cours de cette même séance, Bouche intervient à nouveau dans le domaine de la CSED en présentant un projet qui en modifie le fonctionnement interne. Jusqu'à cette date, les commissaires ont une production documentaire très restreinte, hormis le registre de transcription des lettres de réponses aux municipalités et aux tribunaux que les commissaires y collationnent une fois qu'ils ont eu la réponse du garde des Sceaux. Organe intermédiaire, passeur d'informations, de surveillance de l'exécution et de la promulgation, la CSED est plus un lieu de rassemblement de toute une documentation servant à la vérification : pétitions des municipalités, correspondance avec le garde des Sceaux, états dressés par les services du garde des Sceaux pour répondre aux pétitions, pour attester de la sanction ou de l'acceptation des décrets par le roi, pour rendre compte encore de l'expédition des lettres-patentes. Un corpus riche, mais dont les commissaires de l'envoi des décrets ne sont pas les destinataires directs, cet ensemble étant d'abord adressé au président de l'Assemblée nationale. Bouche revient sur la question déjà soulevée des imperfections internes à l'Assemblée qui pourraient être à l'origine des retards pris par l'envoi des décrets. Non seulement les députés ne connaissent les lois que par l'intermédiaire des procès-verbaux ce qui n'en donne pas une connaissance directe, mais encore celle-ci est décalée dans le temps du fait de la lenteur avec laquelle ils sont imprimés à leur intention. Il note qu'à la date du jour, les députés n'ont reçu aucun procès-verbal depuis le 8 février. D'autres membres interviennent alors pour porter des accusations sur les négligences de certains secrétaires-commis dans l'élaboration des procès-verbaux : Martineau porte ses reproches sur les secrétaires de l'Assemblée, un autre accuse les secrétaires-commis des procès-verbaux. Ces positions

même si elles ne sont pas majoritaires, témoignent d'une remise en cause de l'efficacité des organes internes du corps législatif.

Pour que les députés aient une meilleure connaissance des décrets, point qui paraît indispensable à Bouche, et un accès direct à cette source de leur législation, l'amélioration de la procédure passe pour ce député par une perfection et un élargissement des attributions de la CSED. Un registre va être ouvert où seront enregistrés tous les décrets, « suivant la date de leur prononciation, de leur acceptation ou de leur sanction, et de leur envoi aux corps administratifs et aux tribunaux judiciaires » (article 1<sup>er</sup>). Sa conservation au secrétariat de l'Assemblée permettra à tous de s'y référer (article 2). Cette meilleure connaissance est aussi renforcée par l'article 3 et l'article 4. Une fois les décrets sanctionnés ou acceptés et envoyés par le ministre de la Justice au Président de l'Assemblée, celui-ci doit en donner lecture avant de procéder au dépôt aux Archives (article 3). Un état mensuel imprimé des décrets sanctionnés ou acceptés envoyés sera distribué aux députés. Un premier état de tous les décrets du 16 juin 1789 à ce jour sera imprimé et distribué (article 4). On a déjà eu l'occasion d'aborder le caractère spécifique d'un registre d'enregistrement et de sa valeur bien particulière d'authentification et de preuve. Pièce maîtresse dans un corpus documentaire, les commissaires de la surveillance de l'envoi des décrets en se dotant d'un tel registre, dont l'existence est de plus reconnue par décret, lui permet de ne plus être qu'un simple centre de rassemblement de correspondance et d'états. La surveillance de la bonne exécution des décrets liée à l'envoi des lois passe par leur vérification authentifiée et légitimée de leur existence dans ce registre. Le décret consacre le fait que le procès-verbal n'est plus l'acte de référence, il est bien insuffisant pour connaître la loi. Cet acte législatif régularise également la pratique de l'envoi par le ministre de la Justice des états des lois sanctionnées et acceptées en l'encadrant dans ce décret global<sup>181</sup>.

Par contre, les députés ne vont pas plus loin dans la réglementation liée aux procès-verbaux. Les autres dispositions du décret sont renvoyées aux commissaires inspecteurs des bureaux et aux commissaires de la surveillance de l'envoi des décrets. Leur mise en place est laissée à la libre appréciation de ces derniers pour faire l'objet d'un décret ultérieur. Trois jours après la lecture des procès-verbaux, ils doivent être imprimés et

---

<sup>181</sup> Partie 2, chapitre V, 2 et 3 sur la portée de la double ingérence de Bouche des 13 et 23 mars 1790 dans les affaires de la commission alors qu'il n'en est pas encore membre.

distribués aux députés (article 5 non adopté), d'ici quinze jours, les procès-verbaux datant du 8 février jusqu'à ce jour (article 6 non adopté), et les extraits du registre des dons patriotiques datant du 24 octobre 1789 (article 7 non adopté) doivent également l'être. L'ensemble de ces mesures était pourtant prévu dans le chapitre VII du règlement intérieur de l'Assemblée du 29 juillet 1789<sup>182</sup>. Leur répétition dans ce décret et dans les articles restés à l'état de projet montre que la problématique de la publicité des actes et de leur suivi n'est plus seulement un point d'organisation interne, mais bien un élément constituant de la procédure de l'envoi des actes législatifs.

La remise en cause de l'efficacité du secrétariat, et donc du bureau des procès-verbaux qui en fait partie, entraîne dans son sillage d'autres compétences, celle de la diffusion des décrets aux députés. Le problème posé par la dualité des impressions effectuées d'une part par l'Imprimerie royale installée au Louvre et d'autre part par l'imprimeur dit de l'Assemblée nationale est également soulevé. L'impression des procès-verbaux des séances est effectuée par l'imprimeur, et député, Baudouin. Il assure aussi l'impression des projets et des rapports des comités et de tous les autres documents qui doivent être publiés. Mais c'est l'Imprimerie royale qui a en charge l'impression des décrets. Le problème de la diffusion des décrets dans l'enceinte même de l'Assemblée ne sera pas réglé par la Constituante, situation qui restera inchangée jusqu'à la Convention : le 1er mai 1790 Baudouin annonce prendre en charge l'envoi des décrets imprimés. Un an plus tard, la situation n'a pas changé : les 1<sup>er</sup> et 8 mai 1791, Baudouin se dit toujours prêt à transmettre aux députés les décrets imprimés à condition que le directeur de l'Imprimerie royale les lui envoie, mais encore une fois sans effet.

Les deux décisions prises le 23 mars 1790 sont d'autant plus importantes qu'elles s'inscrivent dans un contexte de précision du fonctionnement interne à l'Assemblée. La démarche initiée avec l'adoption du décret du 22 mars 1790 sur l'ordre de travail de l'Assemblée nationale tend à accélérer l'avancement de l'élaboration de la future

---

<sup>182</sup> Duvergier T.1 p55 « Chapitre VII De la distribution des procès-verbaux »

1° L'imprimeur de l'Assemblée nationale communiquera directement avec le président et les secrétaires ; il ne recevra d'ordres que d'eux.

2° Le procès-verbal de chaque séance sera livré à l'impression le jour qu'il aura été approuvé, et envoyé incessamment au domicile des députés. La copie, remise à l'imprimeur, sera signée du président et d'un secrétaire.

3° Outre cet exemplaire, l'imprimeur délivrera, à la fin de chaque mois, à chaque député, dans son domicile, un exemplaire complet et broché, en format in 4°, de tous les procès-verbaux du mois.

4° Si l'Assemblée nationale ordonne l'impression de pièces, autres que les procès-verbaux, il sera suivi, pour leur impression et leur distribution, les mêmes règles que ci-dessus.

Constitution. En instaurant, dans cet ordre de travail, un ordre des discussions par jour, par heure des séances et par thèmes à aborder, constitution, finances et toutes les autres affaires, et en précisant la façon dont le travail législatif doit être préparé sur la forme, l'Assemblée nationale introduit également dans l'article 6 une notion d'efficacité et de rapidité du traitement préparatoire au débat par les comités : « Les différents comités seront tenus de préparer leur travail, de manière que l'Assemblée ne puisse jamais éprouver aucun retard, ni changer dans aucun temps ni dans aucune circonstance, l'ordre qu'elle s'est prescrit ; et pour cet effet, ils seront chargés de dresser, dans l'espace de huit jours, des tableaux, soit des objets primitifs de leur travail, soit de ceux qui leur ont été envoyés, selon l'ordre de leur importance, non pour en faire lecture à l'Assemblée, mais pour être imprimés et distribués aux députés dans leur domicile. »<sup>183</sup>

L'ensemble formé par ces trois décrets, l'ordre de travail de l'Assemblée du 22 mars, la mise en place de délai dans les procédures de circulations des décrets du 23 mars, la tenue du registre d'enregistrement des décrets au secrétariat adoptée le même jour, dessine une véritable volonté de reprise en main globale de l'efficacité législative à tous les niveaux des instances de l'Assemblée pour statuer de façon générale sur les différentes étapes de la mise en œuvre de la fabrique de la loi.

## **5                    Entre les Archives nationales et la commission de surveillance de l'envoi, le traitement des décrets constitutionnels**

L'Assemblée nationale en adoptant un décret sur son ordre de travail le 22 mars 1790 admet ainsi que les imperfections qui se sont accumulées depuis juin 1789 doivent être corrigées. La motion de Lameth sur les délais à respecter pour l'envoi des décrets et le décret de Bouche sur la surveillance du secrétariat s'inscrivent dans cette logique.

A la suite de ces décrets, la CSED procède à un ajustement de ses procédures de travail. La surveillance que les commissaires exercent maintenant sur le secrétariat et le bureau des procès-verbaux prend la forme d'états des décrets que le président de l'Assemblée doit présenter à la sanction du roi. Ils sont régulièrement dressés par le secrétariat en

---

<sup>183</sup>Baudouin T. 2 p.223

inscrivant l'intitulé des décrets classés par une numérotation, puis ils sont envoyés au bureau des procès-verbaux. Léger, le même commis de ce bureau qui adresse déjà aux commissaires les états des expéditions, les leur transmet. Comptes rendus de l'exécution de l'envoi des décrets au garde des Sceaux pour la sanction, ces états sont ensuite régulièrement envoyés aux commissaires entre le 27 mars et le 3 juillet 1790, jusqu'à ce qu'une autre révision des procédures d'envoi et de leur contrôle intervienne pour instaurer une contrainte plus forte sur les différents acteurs.

Le registre<sup>184</sup> que le comité utilisait jusque-là pour transcrire les lettres des commissaires envoyées aux corps administratifs, après avoir reçu les explications du garde des Sceaux, est alors arrêté. La nécessité de collationner des lettres qui ne font que doubler la correspondance du ministre, conservée par ailleurs, paraît d'un intérêt assez maigre. La fin d'utilisation du registre matérialise le déplacement de l'intérêt des commissaires de leurs missions centrées autour du ministre de la Justice vers les secrétaires et leur bureau des procès-verbaux. Aussi, à la suite du décret du 23 mars 1790, les commissaires ouvrent un nouveau registre où est transcrit la correspondance envoyée et reçue du ministre de la justice<sup>185</sup>. Ils y adoptent la même présentation que celle des états que le garde des Sceaux leur adresse avec à gauche la teneur des pétitions que les commissaires ont reçu et en regard, la réponse du garde des sceaux. Durant une première période qui va d'avril à juin 1790, les commissaires s'adressent au ministère de façon irrégulière, attendant d'avoir plusieurs demandes provenant des départements pour les adresser en même temps au garde des Sceaux. A partir de juillet commence une seconde période où les échanges se font presque quotidiens. L'évolution est due à ce mois particulier qui correspond un moment d'avancée en terme d'efficacité administrative aussi bien qu'à une augmentation du nombre des commissaires. Le registre lui-même aura une durée de vie assez courte, puisqu'il est à son tour arrêté avec une dernière lettre du 3 septembre 1790. La correspondance et les états se poursuivent jusqu'à la fin de la Constituante.

La précision du décret du 23 mars en fait un véritable plan de travail dont on peut suivre la démarche dans le registre : une première colonne était consacrée à l'élaboration des décrets dans l'enceinte de l'Assemblée nationale et devait donc enregistrée la date de

---

<sup>184</sup> AN, D/I§1a/2

<sup>185</sup> AN, D/I§1a/1

leur prononciation. Une deuxième colonne allait pouvoir être renseignée grâce aux états des décrets sanctionnés par le roi que le garde des Sceaux adresse aux commissaires en y inscrivant la date de leur acceptation ou de leur sanction. L'exécution en est ainsi consignée. Enfin, une dernière colonne concernait la promulgation de la loi par l'enregistrement de la date de leur envoi aux corps administratifs et aux tribunaux judiciaires. Ce registre demandé pour enregistrer tous les décrets ne verra pas le jour. Devant être tenu au secrétariat, le poids des commissaires n'y est pas encore suffisant pour les contraindre dans leur organisation du travail. Indépendamment de l'envoi de l'impression des décrets et de l'ouverture des Archives aux députés, les députés disposeraient dans l'enceinte même de l'Assemblée, au secrétariat, dans le lieu le plus facilement accessible à tous, d'un outil qui leur permettrait de vérifier systématiquement la suite donnée à leurs délibérations.

A défaut de pouvoir mettre en place le registre, la conséquence du décret du 23 mars sur le secrétariat est le contrôle du bureau des procès-verbaux qui, à partir du 27 mars 1790, délivre aux commissaires des états récapitulatifs des décrets adressés par le Président de l'Assemblée au roi pour être sanctionnés. La correspondance est régulière jusqu'au 3 juillet 1790 où un nouveau décret de la Constituante viendra en modifier le fonctionnement.

Pourtant, le décret que Camus prépare et fait adopter quelques jours plus tard sur les décrets constitutionnels, le 31 mars 1790, modère la portée de la décision des commissaires. Le registre voulu par Bouche le 23 mars visait à réglementer plus fortement le fonctionnement interne de l'Assemblée et aurait étendu la pression des commissaires sur le secrétariat et le bureau des procès-verbaux. Camus crée une exception par rapport aux procédures de ces dernières semaines, en prévoyant un circuit différent pour les décrets qualifiés de constitutionnels. L'acte de Camus rappelle à tous que l'entrée dans son dépôt des expéditions authentiques des lois lui confère une mission de vérification majeure, donc supérieure aux autres acteurs de la fabrication de la loi et lui permet, de ce fait, d'influencer les procédures en vigueur. Il introduit la notion de différence de typologie formelle de la loi. A côté des décrets sanctionnés dont la forme a été arrêtée par les décrets des 8 et 10 octobre 1789, les décrets dits constitutionnels, ont un statut à part.



Le lien entre le roi et la nation sur des actes législatifs de cette importance doit être direct, ils n'ont donc pas besoin d'être sanctionnés, « l'acceptation pure et simple » suffit. C'est donc une catégorie où la surveillance du CSED est sans objet puisqu'ils échappent à l'exécutif, une forme d'acte où Camus exerce directement son autorité. De ce fait, la décision du 31 mars 1790 crée deux catégories : les décrets sanctionnés qui sont du domaine des commissaires et une nouvelle typologie d'acte, les décrets constitutionnels, qui instaurent un lien direct entre le ministre de la Justice et Camus. C'est l'archiviste qui détient l'autorité d'authentifier les actes qui sont constitutionnels et ceux qui ne le sont pas. La nouveauté de cette mesure est soulignée par le besoin qu'éprouve le garde des Sceaux de prendre l'avis du Comité de constitution pour se faire préciser les modalités d'application. Les « membres du Comité de constitution m'ont dit qu'une expédition en papier suffiroit pour remplir l'objet de l'assemblée [... Les décrets] ne sont point scellés, ne paraissant pas possible d'apposer le sceau à ce qui n'est pas expédié en parchemin. »<sup>186</sup>. Le 28 mai 1790, Camus confirme à Champion de Cicé que les « actes formels d'acceptation de tous les articles constitutionnels » peuvent se faire en une simple expédition sur papier, signée par le roi et contresignée par le ministre mais non scellée, procédure exceptionnelle des autres expéditions l'Assemblée nationale « est satisfaite et elle n'insiste pas sur le sceau ».

Les premiers décrets constitutionnels qui entrent dans ce droit extraordinaire sont présentés par le garde des sceaux et confirmés dans ce statut par Camus et validés par la Constituante : les arrêtés des 4, 6, 7, 8 et 11 août 1789, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les 19 articles constitutionnels, les 9 articles de Constitution, le décret du 2 novembre 1789 sur les biens ecclésiastiques, le décret du 30 novembre sur la Corse, du 24 décembre sur les non-catholiques, du 29 décembre sur les officiers municipaux et leur serment, du 30 décembre qui défère la préséance aux administrateurs de département, de district et aux municipalités, du 28 janvier 1790 sur les juifs portugais, espagnols et avignonnais, du 15 janvier sur la fixation des journées pour être citoyens actifs, du 2 février sur les assemblées primaires, du 11 février sur des dispositions sur le prix des journées, du 13 février sur les vœux monastiques, du 28 février sur l'armée, et d'autres qui ne sont pas encore désignés, mais qui sont en cours de copies dans les bureaux du garde des Sceaux. L'importance de l'intervention de Camus

---

<sup>186</sup> AN, AB/II/1, Lettre du Champion de Cicé à Camus envoyé le 26 mai 1790

dans l'organisation du droit de la Révolution est majeure. En août 1789 l'acte suprême était le procès-verbal. L'adaptation à l'évolution des rapports entre l'Assemblée et le roi a été matérialisée par l'entrée des expéditions authentiques des lois aux Archives. Le dépôt des lois donne maintenant droit d'existence à une autre catégorie occupée par les décrets constitutionnels qui ont une prééminence sur tout autre type d'acte en attendant la fin du travail sur la Constitution. Cependant, au sein du dépôt des lois, Camus ne crée pas pour autant une division particulière en dehors des deux classifications déjà existantes des décrets, classe A, et des lois, classe D.

La tentative d'unification des procédures qui concernent les décrets sanctionnés, initiée par le CSED est donc amoindrie par le fait même qu'en dehors des états adressés par le bureau des procès-verbaux, le registre d'enregistrement ne voit pas le jour. De plus tout un ensemble de décrets crée une typologie particulière d'actes législatifs dit constitutionnels. Les décrets de mars 1790 aboutissent à maintenir les imperfections qui avaient été dénoncées. La situation reste en l'état pendant quelques mois, les demandes d'amélioration continuent d'être présentées dans la correspondance que l'Assemblée nationale entretient avec les autres institutions. Faute de pouvoir agir en pesant plus fortement sur l'envoi des décrets par les modalités déjà en œuvre, la représentation nationale va trouver une solution par la création d'une nouvelle compétence de la CSED. L'évolution institutionnelle que la CSED va connaître en se trouvant transformée en comité constitue l'autre moyen d'accentuer sa pression sur la recherche de perfection de la circulation des décrets.

## Chapitre IV

### Rendre la loi parfaite issue dans une administration parfaite

---

La création de la CSED correspond au moment où l'Assemblée nationale se trouve dans l'obligation d'intégrer à ses débats la problématique des modalités d'exécution de la loi et de sa promulgation. Le vote le 22 décembre 1789 des principes de l'organisation territoriale en départements sont votés. La correspondance entre le ministre de la Justice et la CSED relaye les informations transmises par le ministre d'Etat à la Maison du roi. Les corps administratifs locaux font état, néanmoins, de formes administratives anciennes qui perdurent à côté des nouvelles formes. Cette confusion ne crée pas des conditions favorables à la publication et à la promulgation des lois d'un Etat moderne.

Les difficultés à normaliser les procédures d'envoi des lois entre les différents intervenants concourent à imposer de fait la perspective de conserver une instance chargée de la surveillance de façon permanente. Déjà quand l'Assemblée nationale avait décidé en février 1790 de transmettre à la CSED les accusés de réception envoyés par le ministre de la Justice, aucune décision n'avait eu besoin de formaliser cette transmission. L'enracinement des fonctions de la commission l fait apparaître comme l'interlocuteur pour tout ce qui ressort de la circulation des décrets. Ce mouvement est bien sûr favorisé par l'acceptation qui existe désormais des relations entre l'Assemblée nationale et le pouvoir exécutif. La normalisation des procédures suit la normalisation

des rapports institutionnels. Très tôt, les bureaux du ministre de la Justice considèrent dans leurs échanges les commissaires comme des membres de comité. Le corps législatif est également dans le même état d'esprit. Le moment où il lui confie une compétence supplémentaire est l'occasion d'officialiser cette transformation qui s'est déjà effectuée dans les esprits. La deuxième moitié de l'année 1790 et jusqu'à la fin de la Constituante, tout est mis en œuvre pour améliorer les transmissions entre l'Assemblée et le pouvoir exécutif, entre les ministres et les corps administratifs.

La maturité de la pensée politique sur la loi, stimulée par les plaintes des autorités constituées, amène les députés à remettre au cœur des différentes problématiques soulevées par l'élaboration de la Constitution, un principe plusieurs fois affirmé mais inégalement appliqué. Dès le projet de Constitution, présenté le 27 juillet 1789<sup>187</sup>, le rapporteur avait envisagé la possibilité de donner au roi l'autorisation d'utiliser une proclamation pour mettre en exécution un décret de l'Assemblée à condition qu'elle soit identique sur le fond. La sanction ou l'acceptation font évoluer l'acte législatif dans sa formulation. La minute du procès-verbal et l'expédition authentique de la loi sont bien des documents différents d'un point de vue diplomatique. Sur le fond, hors les formulations qui répondent à des règles d'authentification, l'autorité de la loi va être déterminée par sa similitude avec le procès-verbal original. Cependant, le ministre de la Justice signale également, outre les problèmes de délais d'envoi, d'absence de réception, une autre difficulté liée à la distanciation qui existe parfois entre les deux actes.

L'intégration de la CSED comme institution exerçant une compétence de droit au nom de l'Assemblée nationale rencontre la nécessité de statuer, avant même que l'élaboration de la Constitution ne soit achevée, sur l'identité entre les deux actes législatifs, le décret et la loi. Dans un décret unique du 6 juillet 1790, l'attribution de la collation des minutes est créée et confiée à la CSED qui prend en même temps le nom de Comité de la surveillance de l'envoi des lois et de la collation des décrets. Les quelques mois qui vont suivre vont permettre d'éliminer la multiplicité des formes qui coexistent encore, la permanence de la terminologie ancienne et asseoir les procédures de circulation des décrets.

---

<sup>187</sup>Voir chapitre I, §1

## **1                    Extension des compétences du comité : la                          collation des décrets (juin-juillet 1790)**

L'Assemblée nationale constituante est amenée à envisager l'existence de deux états de l'acte législatif, tous deux avec un statut d'original, la minute originale du procès-verbal et l'expédition authentique de la loi. A côté existe aussi, la catégorie des décrets constitutionnels qui prennent une forme exécutive différente. Si la vigilance de l'archiviste, relayée parfois par d'autres députés, a permis de fixer les formes autorisées des formulations introduites sur les actes une fois leur sanction ou leur acceptation, aucune décision n'a été encore adoptée sur l'intégrité de la partie de l'acte qui définit le droit.

A plusieurs reprises, les députés ont eu l'occasion de souligner l'importance de l'identité sur le fond des décrets issus des minutes de leurs procès-verbaux. Cela a notamment été le cas au moment de la définition des modalités de l'exécution des lois par le roi. En l'autorisant à le faire à l'aide de proclamations, les députés ont souligné l'importance que les décrets ne subissent pas d'altération sur le fonds et que ces derniers soient juste accompagnés des formules supplémentaires propres à la sanction royale ou à son acceptation<sup>188</sup>. Dans la correspondance entre la CSED et le ministre de la Justice, l'un ou l'autre ont régulièrement mis en avant les erreurs qui avaient pu se glisser dans la rédaction des décrets. En effet, le nombre de transcriptions qui accompagnent toute la procédure, depuis la minute des procès-verbaux jusqu'à la promulgation, est variable, mais important en nombre : transcription d'abord de la minute du procès-verbal par le bureau du procès-verbal de l'Assemblée, transcription des décrets sanctionnés ou adoptés dans les bureaux du ministre de la Justice au moment où ils vont être présentés au roi, transcription des expéditions authentiques en parchemin avant la formalité du sceau, transcription sous forme typographique pour l'impression avant envoi aux autorités constituées, puis toutes les autres opérations d'impression sous forme d'affiches, placards et autres collations dans les registres municipaux ou des tribunaux aux différents échelons de la hiérarchie

<sup>188</sup>Projet de constitution du 27 juillet 1789, chapitre I, §1

administrative territoriale. Malgré l'importance de ces opérations, elles ont rarement fait l'objet d'une attention d'ensemble de la part des députés de l'Assemblée.

La plus grande complexité de l'élaboration de la loi, mesurée à l'aune de la multiplicité des étapes, place la problématique au cœur du travail législatif : dater les différentes actions administratives, leur imposer des délais, s'assurer que l'acte reste toujours identique sur le fond, respecter les formes et formulations attendues, englober tous les actes. Ne faisant pas partie des débats en cours sur la future Constitution, les commissaires, afin d'assurer les missions qui leur sont confiées, vont pousser leurs collègues députés à légiférer au coup par coup dans ce domaine où l'efficacité de la loi doit aussi être manifeste. L'exécution et la promulgation seront d'autant plus efficaces que les modalités d'élaboration des décrets qui précèdent seront conformes à ce qui est attendu, que des règlements auront été imposés tant au sein de l'Assemblée nationale, qu'aux ministres. Ainsi le 7 mai 1790, les officiers municipaux d'une commune près d'Issoudun se sont plaints auprès de la CSED que « les décrets ne leur parviennent que par partie très lentement et incomplètement [...] Ils demandent qu'on leur envoie les décrets, au fur et à mesure, et avec la plus grande exactitude. » De la même façon, le 27 mai 1790 les plaintes des officiers municipaux de Lectouze en Gascogne, et celles du 31 mai 1790 des officiers municipaux de la paroisse d'Ecluzelle de la Généralité d'Alençon réclament que les décrets leur parviennent également avec plus d'exactitude<sup>189</sup>

Le 13 juin 1790, alors que le président de l'Assemblée vient d'achever la lecture d'un état des expéditions en parchemin qui doivent être déposées aux Archives de l'Assemblée, le député Prieur souligne que l'une d'entre elles est incomplète. L'omission crée d'une part une atteinte au travail sacré des députés, mais aussi, selon les termes du député, une atteinte à l'honneur du ministre de la Justice dont la responsabilité sur le respect du fond comme de la forme est engagée par ces états. La discussion qui s'en suit aboutit à l'adoption d'un décret conférant aux commissaires chargés de l'envoi des décrets une nouvelle compétence. « L'Assemblée nationale décrète que les commissaires, nommés pour veiller à l'envoi des décrets de

---

<sup>189</sup> AN, D/I§1a/1, lettres n° 49, 50 et 54

l'Assemblée, seront chargés de collationner tous les décrets sanctionnés ou acceptés par le roi avec le texte des décrets, tel qu'il est dans les procès-verbaux, et de faire à ce sujet leur rapport à l'Assemblée. »<sup>190</sup> La surveillance est étendue à la forme du décret. Ils devront collationner tous les décrets sanctionnés ou acceptés par le roi avec le texte des minutes, tel qu'il est dans les procès-verbaux. A ce stade, le souci des constituants porte sur les décrets qu'ils ont déjà adoptés. Le décret restaure la place de l'acte législatif primitif, c'est-à-dire la minute du procès-verbal et de leurs auteurs, les secrétaires de l'Assemblée nationale. Il est rétabli dans sa forme d'acte de référence, d'acte ayant la primauté sur les autres puisque c'est à partir de ce texte que tous les autres actes d'autorité doivent se rapporter pour concorder de façon stricte.

Avec un intervalle de quelques mois, le décret du 13 juin est le décret d'application du projet du 27 juillet 1789. Bien que repris dans les décrets constitutionnels d'octobre 1789, les articles initiaux étaient comme incomplets puisque les modalités de son application n'avaient pas été précisées. L'organe de surveillance des procédures entre l'Assemblée et l'exécutif n'avait pas encore été mis en place. Les décrets d'octobre 1789, mis en perspective par celui de juin 1790 posent un principe, celui de juin introduit son application.

Deux jours plus tard, Alexandre de Lameth et Malouet écrivent à l'archiviste pour lui demander de communiquer au secrétaire-commis de la CSED, Bar, les « minutes originales des décrets de l'Assemblée nationale, nécessaires pour leur nouveau travail décrété le 13 juin »<sup>191</sup>, puisqu'elles y sont conservées dans la classe A des Archives de l'Assemblée. Cette demande constitue une première demande de communication d'un grand nombre de documents des Archives. La demande est suffisamment imprécise pour qu'on ne sache pas s'il s'agit alors d'une demande de consultation dans leurs locaux ou d'une expédition. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 29 juillet 1789 prévoit les modalités de communication des minutes qui sont conservées au bureau de son secrétariat, restreintes au président et aux secrétaires. Les commissaires ne peuvent donc pas se tourner vers le secrétariat pour avoir

---

<sup>190</sup> AP T.16 p.206

<sup>191</sup> AN, AB/II/1 (pièce E/1 n°6 Deuxième)

communication de ces documents, mais vers les Archives de l'Assemblée. En juin 1790, rien ne concerne encore la consultation des archives conservées par Camus. Son service est pour l'instant essentiellement tourné vers l'enregistrement des procès-verbaux, le dépôt des originaux et de toute autre pièce envoyée ou reçue par la Constituante.

Parallèlement, Camus, comme en août 1789 où il avait de lui-même pris des décisions déterminantes sur la classification de papiers produits par l'Assemblée nationale, adopte une position nouvelle dans l'administration de son dépôt répercussion directe de la décision du 13 juin 1790. Après avoir été sollicité le 15 juin par les commissaires de la surveillance de l'envoi des lois, il répercute dans le travail des Archives la nécessité de mettre les décrets à l'abri d'irrégularités. Le 20 juin il commence un immense travail de constitution d'une collection *a posteriori* des décrets permettant d'avoir un aperçu de tous les décrets adoptés par l'Assemblée, de toutes les lois transmises par le roi et ses ministres et des dates de chacune de ses opérations. La demande d'intervention de l'Assemblée auprès de sa CSED amène Camus à mettre en évidence un problème connexe, celui de l'absence de connaissance d'ensemble de l'appareil législatif en élaboration, qui ne peut que favoriser les difficultés à suivre la circulation des lois et les irrégularités des décrets. Dans l'introduction du premier *Recueil des arrêtés des Communes, des arrêtés et décrets de l'Assemblée nationale de France, du 16 mai 1789 au 31 mars 1790*<sup>192</sup> qu'il commence à tenir en remontant aux premiers arrêts des Communes datés du 16 mai 1789, Camus constate que « si l'on veut connaître les décrets de l'Assemblée dans leur état de pureté première et naturelle, il n'y a pas d'autre moyen que de consulter les procès-verbaux et de les lire. Si l'on veut connaître les décrets qui sont devenus lois nationales, il faut consulter les lettres-patentes expédiées par le roi pour les accepter ou les sanctionner. [...] Chacune des collections dont je viens de parler est incomplète sous quelque rapport : la collection des procès-verbaux ne met pas sous les yeux la sanction du roi ; les lois nationales ne comprennent pas les décrets dont la nature n'exigeoit ni acceptation ni

---

<sup>192</sup>AN, A//186. La collection se poursuit jusqu'au 5 nivôse an 8 (26 décembre 1799), registre A//236/A. Ces *Recueils* étant une collection sont hors du cadre de classement créé par Camus pour constituer le dépôt des lois.



sanction. Le recueil des lois nationales n'est complet qu'aux Archives nationales. » Le recueil est donc une vision nouvelle du droit en révolution et permet une vue d'ensemble de toutes les lois qui doivent être collationnées d'après la minute du procès-verbal des décrets.

Cependant, l'organisation matérielle des conditions de travail peine encore à trouver leur réalisation et son efficacité. La résolution du problème de l'exactitude des décrets reste encore posée, ce problème occupant toujours une place qui bouscule l'ordre du jour des séances de l'Assemblée nationale. La question est suspendue au rapport que l'Assemblée avait demandé aux commissaires dans son décret du 13 juin. L'entrée de Bouche parmi eux va être déterminante. On reviendra sur les incertitudes qui existent quant à la date d'entrée de Bouche, mais un ensemble d'éléments permet de penser que fin juin ou début juillet, il a été nommé commissaire.

Lors de la séance du 6 juillet 1790, Bouche revient sur la difficulté d'exécuter la collation des décrets. « Il est impossible de les emporter du bureau des procès-verbaux, attendu que dans le même moment où l'on en a besoin les commis les transcrivent, de manière qu'on les envoie aux Archives sans avoir été comparés aux originaux ; pour accélérer la vérification et l'envoi, il est nécessaire de savoir quel jour on les porte à la sanction. Il importe également d'empêcher que les décrets restent à la sanction plus de temps qu'il n'est nécessaire au bien public. »<sup>193</sup> De plus, il rend compte des nombreuses erreurs qui se glissent dans les décrets et de l'absence de la signature des secrétaires de l'Assemblée sur plusieurs minutes des procès-verbaux. Le décret adopté le même jour enrichit les attributions des commissaires de la correction des décrets, proclamations et lettres-patentes collationnés sur les procès-verbaux originaux. La responsabilité de l'exécution de ce décret est confiée non pas aux commissaires chargés de la surveillance de l'envoi des décrets comme pour le précédent décret du 13 juin 1790, mais pour la première fois ils sont désignés sous l'appellation de « comité chargé de collationner les décrets et d'en surveiller l'expédition et l'envoi après la sanction » (CED). Il a fallu la définition de missions plus vastes englobant toute la problématique de l'envoi des lois pour que les commissaires

---

<sup>193</sup> AP, T. 16 p.725

accèdent au statut de comité. Cette nomination traduit également une évolution de l'état d'esprit des constituants qui valident de fait leur permanence au même titre que les autres comités.

Ce décret a plusieurs conséquences. Le travail administratif lié à cette procédure devient plus important. Le registre d'enregistrement de la correspondance avec le ministre de la Justice est mis plus régulièrement à jour quant aux réponses adressées au CED<sup>194</sup>. Les secrétaires-commis du comité vont également ouvrir un deuxième registre où sont consignés les décrets, proclamations et lettres-patentes qui sont collationnés sur les procès-verbaux originaux. Cette opération, qui est enfin l'application de la décision du 13 juin, ne se fait pas dans les locaux du CED, mais aux Archives nationales où sont conservés les originaux. Camus paraphe quotidiennement le résultat de ce travail. La collation est rendue indépendante du travail du bureau des procès-verbaux du secrétariat de l'Assemblée nationale, contrairement à ce que le premier décret du 13 mars 1790 avait prévu. Il est, par contre, rapproché de ce qui permet d'authentifier la loi, en lui donnant toutes les garanties qui font preuves et qui rendent la loi parfaite c'est-à-dire conforme à ce qui a été adopté en cours de séance. Chacun des acteurs est conforté dans ses missions. Le secrétariat suit la transcription des procès-verbaux. Le bureau des procès-verbaux assure l'exécution de la transcription de la double minute des procès-verbaux avant l'envoi d'un exemplaire aux Archives et au garde des Sceaux pour être sanctionné ou accepté par le roi. Les Archives, dépôt de la loi, instance d'authentification qui permet de faire preuve, conservent maintenant trois types d'actes législatifs, les minutes des procès-verbaux originaux, dans la classe A, les expéditions authentiques des lois sur parchemins et scellées, dans la classe D, les articles de constitutionnalité sur simple papier, le *Recueil des arrêtés et décrets* faisant lien entre ces différentes « lois nationales ». Enfin le CED qui correspond avec les corps administratifs en département, reçoit les accusés de réception des lois transmis par le garde des Sceaux et collationne les lois d'après les minutes du procès-verbal.

---

<sup>194</sup>AN, D/I§1a/2

La préservation des relations entre le roi et l'Assemblée, acquise lors des grands débats sur le veto royal de l'automne 1789, est bien aussi la marque de ce décret. Bouche dans sa proposition initiale, en conformité avec la position des radicaux du corps législatif, énonce la nécessité d'une « inspection de sanction ». Malouet en soulignant le fait que « la sanction du roi doit être libre »<sup>195</sup> rappelle le cadre de l'exécution de la loi telle qu'il a été adopté avec le décret du 5 novembre 1789. Le rôle du CED est donc bien concentré autour de la « surveillance » et le terme de sanction disparaît du texte du décret. Si les rapports au roi sont inchangés, entre mai et juillet 1790, les débats vont se cristalliser sur la preuve que les ministres doivent apporter de l'exécution et de la promulgation, et sur la forme des lois. Ce sont véritablement les accusés de réception des décrets qui constituent un des moyens de demander des comptes sur le travail effectué par le garde des Sceaux. Avec le décret du 6 juillet 1790, le contexte administratif de travail autour de la circulation des décrets semble s'être stabilisé. Le nouveau CED, sous la conduite marquée de Bouche, va pouvoir tenter d'améliorer la circulation des décrets au sein de l'Assemblée nationale et jusqu'aux corps administratifs dans les départements.

## **2                    Mise au travail du nouveau comité au                          lendemain du décret du 6 juillet 1790, une                          période de stabilité dans la promulgation**

Au lendemain du décret du 6 juillet 1790, le CED se trouve dans une position renforcée par sa transformation institutionnelle, en même temps que son action peut maintenant s'appuyer sur des missions qui englobent une grande partie des différentes étapes qui aboutissent à l'envoi des lois en départements. Le fait qu'une partie de ces fonctions s'exercent à partir des actes conservés aux Archives de l'Assemblée lui permet de bénéficier de la distinction d'authenticité des originaux sur lesquels le CED s'appuie. Dans un contexte qui semble favorable à un fonctionnement administratif enfin débarrassé des débats sur les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif et sur la

---

<sup>195</sup> AP, T. 16 p.725

place de chacun d'eux dans l'élaboration de la loi, le CED s'attèle à établir ses méthodes de travail. Il s'agit plus d'encadrer la nouvelle organisation à un moment où des décrets importants sont adoptés dans un contexte où l'absence de cadre définitif rend visible les difficultés d'exécution et de promulgation des décrets.

Depuis le 1er février 1790, les commissaires de la surveillance de l'envoi des décrets recevaient déjà du garde des Sceaux, les états des décrets que le roi avait sanctionnés ou acceptés. La responsabilité de l'ensemble des ministres est engagée suite au décret de juillet 1790. Le nouveau CED est mis en position de fixer la façon dont les différents ministres doivent travailler. Le 6 août 1790, le garde des Sceaux s'adresse aux commissaires du CED pour leur demander quelle forme doit avoir les états d'accusés de réception et les certificats de réception des décrets reçus par les ministres du roi<sup>196</sup>. Ceci est l'application de l'article 5 du décret qui s'ancre dans la législation déjà en place depuis la formalisation de l'exécution des lois : « Pour l'entière exécution du décret du 5 novembre 1789, le garde des Sceaux et les autres ministres enverront de huit jours en huit jours à ce comité un état par département, et par ordre de date, des accusés, ou certificats de réceptions des décrets. » Le garde des Sceaux est chargé de s'assurer que l'envoi des décrets est bien effectué par les autres ministres. Depuis février 1790, la pratique de l'envoi des états d'accusés de réception, qui engagent ainsi tout l'exécutif dans l'efficacité de l'envoi des lois, est bien installée. Les commissaires imposent la façon dont ils doivent être tenus. « Quant aux accusés de réception, voici comment MM. les commissaires les entendent et comment ils doivent être entendus. Les ministres du roi mettront dans chaque envoi de décrets des modèles tels que Monsieur le garde des Sceaux les a reçus de MM. les commissaires, ces modèles seront adressés aux directoires des départements qui après les avoir fait remplir par qui de droit, les renverront aux ministres du roi, qui les feront poster au Comité des décrets en originaux. »<sup>197</sup>

Le garde des Sceaux est en charge de la collecte des relevés d'accusés de réception émanant des différents départements ministériels. Avant que les envois soient effectués, il doit adresser au ministre de l'Intérieur les expéditions en parchemin pour

---

<sup>196</sup>AN,b D/I§1/19

<sup>197</sup>AN, D/I§1/30

être envoyées à l'Imprimerie royale. Quand le ministre de l'Intérieur reçoit les épreuves, il les fait passer au garde des Sceaux, qui lui-même les adresse au secrétaire de l'Assemblée pour que les corrections nécessaires soient apportées. Bien sûr si modifications il y a, il faut imprimer une autre épreuve. Quand celle-ci est définitive, elle est renvoyée à l'Imprimerie royale qui en fait les tirages devant servir aux envois aux corps administratifs. Cette première étape prend environ une semaine<sup>198</sup>. Puis la procédure de promulgation prend la suite. Bien qu'éphémère, elle n'en est pas moins une originale tentative de régler le problème de la lenteur des envois. Ephémère puisque le mode de promulgation initiée à partir du décret du 6 juillet, ne sera utilisé que jusqu'au 8 juillet et prendra fin quand d'autres modalités le relayeront<sup>199</sup>.

Pendant les trois premiers mois, quatre décrets vont être promulgués de cette façon : le décret sur l'intitulé des délibérations des corps administratifs du 24 juin 1790, le décret relatif aux élections des juges-consuls du 25 juin 1790, le décret interprétatif de décrets déjà adoptés concernant les prés soumis à la vaine pâture du 26 juin 1790, le décret relatif aux cas où les députés de l'Assemblée nationale peuvent être arrêtés, et les formes des procédures à utiliser contre eux du 26 juin 1790.

Le garde des Sceaux, une fois l'impression des décrets effectuée, répartit entre le département de l'Intérieur et le département de la Guerre, les différents exemplaires à envoyer aux corps administratifs. Le ministre de l'Intérieur les partage à son tour dans trois de ses bureaux. Les trois bureaux du ministère de l'Intérieur et le bureau du ministère de la Guerre ont divisé le territoire national entre départements « en activité »<sup>200</sup>, intendants, commissions intermédiaires, cours souveraines (parlements, chambre des comptes, cours des aides, conseils souverains, cours provisoires, cours des monnaies), commissaires du roi et marches communes. Recouvrant tout le maillage administratif qui mêle encore anciennes institutions et nouvelles unités administratives, cette répartition permet à un même décret de partir simultanément

---

<sup>198</sup> AN, D/I§1/31

<sup>199</sup> Voir Partie 3, chapitre III, 3

<sup>200</sup> Ce terme de départements « en activité » est employé dans le relevé des décrets envoyés par le bureau de Petigny du ministre de l'Intérieur (AN, D/I§1/19) et est bien le signe d'une réforme administrative en profondeur mais qui en est encore à se mettre en place progressive.

de Paris et d'être promulgué dans toute la nation dans un délai homogène, pour donner plus d'efficacité à la démarche.

Entre le moment où un décret est adopté par l'Assemblée nationale et le moment où les corps administratifs reçoivent leurs exemplaires imprimés un peu plus d'un mois s'est écoulé. Une quinzaine de jours encore plus tard, le CED est en mesure de recevoir les accusés de réception que les corps administratifs adressent à leur ministre de tutelle. Les exemplaires imprimés des lois en rapport avec les finances sont adressés au Contrôleur général qui se charge de leur promulgation auprès des corps administratifs. Le garde des Sceaux adresse ensuite au CED les relevés répertoriant l'envoi des lois par type de décrets, par corps administratifs destinataires avec les dates des différentes étapes. Les premiers états lui parviennent à compter du 6 août 1790<sup>201</sup>. A partir du moment où la réforme de la division du territoire entre en application, les relevés se conforment à ce changement et des formulaires pré-imprimés avec la liste des départements par ordre alphabétique peuvent alors être utilisés. Les seules mentions manuscrites restantes sont celles dépendantes de l'actualité de l'envoi, à savoir le titre du décret concerné par la promulgation, les dates d'envoi aux départements et celles de réception des récépissés. Ce mode de promulgation est le premier à se mettre en place et à avoir une pérennité de quelques mois. Fruit des essais des premiers mois de la Constituante, il est le résultat d'une organisation générale de l'administration qui se cherche. Pour assurer une meilleure diffusion de la loi et en réduire les délais, cette première solution permet de dépasser les clivages de la division territoriale dont la réforme ne s'achève qu'en cours de période.

Dans son instruction au garde des Sceaux citée plus haut, le CED précisait que les états devaient être envoyés directement par les municipalités aux ministres. Bien que le garde des Sceaux lui ait demandé de préciser les modalités à adopter, il ne suivra que partiellement ce qui a été répondu par le CED. Par quatre fois au cours de l'année 1790, le 18, le 20 et 27 août et le 25 septembre 1790, le comité rappelle au garde des Sceaux l'importance de se conformer aux nouveaux modèles d'état qu'il lui a adressé. Cependant, Champion de Cicé oppose à la nouvelle organisation un frein

---

<sup>201</sup> AN, D/I§1/19-20

constitutionnel à l'envoi direct des accusés de réceptions des municipalités aux ministres. Pour effectuer la promulgation, le secrétaire d'Etat du roi envoie les lois aux directoires des départements, qui les transmettent aux directoires de districts, ces derniers faisant l'envoi aux municipalités. Les accusés de réception prennent donc le même chemin inversé de subordination. L'impossibilité réside dans le nombre même des municipalités qui en cette année de nouvelle division du territoire compte environ 43000 communes. On est passé de difficultés institutionnelles à l'envoi des lois du fait du maintien des institutions d'Ancien régime, à un frein causé par la masse des municipalités qui oblige les ministres à conserver une organisation pyramidale<sup>202</sup>. Si les réclamations des municipalités remontent directement à l'Assemblée nationale, les règles mêmes de la promulgation ne peuvent permettre à la procédure de s'écarter du circuit fixé par l'exécutif.

A la fin de cette première période d'existence, le CED apparaît comme un outil d'administration, un moyen de surveillance sur l'exécutif, un organe de régulation des structures locales et aussi un formidable atout pour faire exister concrètement l'idée de Nation par l'uniformisation des pratiques attendues des acteurs de la promulgation. C'est véritablement le premier acte de la nouvelle division du territoire qui met fin aux particularismes qui paralysaient la vie des communes et que les cahiers de doléances avaient dénoncés.

### **3                    Améliorer la collation des décrets, droit de regard du comité sur le bureau des procès-verbaux            du            secrétariat            de l'Assemblée**

Après quelques mois de fonctionnement, l'enrichissement des compétences et la transformation de la CSED en CED marquent la mise en place d'une réelle surveillance sur les procédures utilisées par les ministres pour assurer l'envoi des lois. Le CED à

---

<sup>202</sup>AN, D/I§1/30 Note rédigée par le ministre de la Justice Duport en réponse au CED, le 4 décembre 1790 quand ce dernier, après l'adoption de la loi du 2 novembre 1790 lui rappelle l'importance de se conformer aux modèles envoyés par deux fois depuis le 6 août. Voir chapitre VII,1

partir du décret du 6 juillet 1790, entend exercer une mission de régulation des modalités mises en œuvre localement dans la nouvelle organisation territoriale. Toutefois, la position encore hésitante de la Constituante sur la réglementation de l'envoi des lois profite aux ministres qui tout en affichant une intention de principe à suivre les directives de l'Assemblée, continuent à exercer leur pleine souveraineté. Le contrôle n'est toujours pas à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

En reprenant l'exemple donné dans l'étude d'Aline Bouchard<sup>203</sup>, les corps administratifs composent avec cette indécision et réagissent avec l'envoi des pétitions<sup>204</sup>. Les moyens d'action du comité sont limités dans ce domaine. C'est dans le cadre de la collation des décrets que les attributions du CED vont prendre une nouvelle orientation. La collation en jetant un éclairage renforcé sur les procès-verbaux, pointe du doigt, par ricochet, le fonctionnement du bureau des procès-verbaux du secrétariat de l'Assemblée nationale. Les améliorations que les députés vont demander amènent le CED à avoir un droit de regard sur son organisation. Ce mouvement d'ingérence dans les affaires du bureau lui donnera accès également à la surveillance du secrétariat sous la Législative, jusqu'à ce que l'intégration du bureau des procès-verbaux soit une évidence au moment de la Convention nationale.

L'avancé du CED sur le terrain du bureau des procès-verbaux est précédé de quelques semaines de la difficile mise en place de la promulgation dans les formes définies au paragraphe précédent et qui restent d'actualité entre le décret du 6 juillet 1790 et le 2 février 1791.

Le jeune comité porte à la connaissance de l'Assemblée nationale les plaintes des municipalités, des gardes nationales ou de tout autre intervenant de la vie locale. Transmises ensuite au garde des Sceaux puis au ministre de l'Intérieur, ceux-ci se voient dans l'obligation de justifier les dates d'envoi et donc de montrer qu'ils recherchent des solutions pour résoudre ces difficultés. Les plaintes émanent toujours du plus petit échelon administratif, celui des municipalités. Dès le 12 juillet 1790, le garde des Sceaux exprime sa foi dans les nouvelles procédures mises en place depuis quelques jours<sup>205</sup>, puisque selon lui, les lenteurs n'auront donc plus lieu d'être<sup>206</sup>. Les nouvelles

---

<sup>203</sup> [41] BOUCHARD

<sup>204</sup> [68] DURELLE-MARC

<sup>205</sup> Voir paragraphe précédent

<sup>206</sup> AN, D/I§1/30



structures locales auront aussi un rôle de régulation par rapport aux problèmes inhérents à la réimpression par les administrations destinataires des exemplaires destinés aux municipalités. Malgré l'annonce de l'amélioration à venir en exécution du décret du 6 juillet 1790, les pétitions des officiers municipaux qui demandent à recevoir plus rapidement et avec plus d'exactitude les décrets de l'Assemblée, continuent à affluer insinuant le doute de l'efficacité des procédures engagées.

Le problème du coût revient aussi dans les débats de l'Assemblée, l'envoi matériel des décrets sanctionnés aux corps administratifs et aux tribunaux étant assuré par le bureau des décrets du garde des Sceaux. Cette question concerne cependant directement la Constituante : d'abord en raison des articles constitutionnels d'octobre 1789, les députés ont adopté le fait que tous les décrets doivent être envoyés à toutes les provinces sans distinction de leur objet. A ceci s'ajoute le fait que, si l'Assemblée est soucieuse du coût de ces expéditions, elle veut aussi assurer une parfaite publicité à ses décisions. Derrière cette question se pose le problème de l'envoi aux départements et de la promulgation, qui comme on l'a vu ne fait pas l'unanimité dans ses modalités d'exécution. Il est difficile de trouver des chiffres précis. Lors des débats qui s'engagent sur ce sujet le 9 janvier 1791<sup>207</sup>, l'abbé Maury accuse l'Assemblée d'avoir dépensé 30 000 francs juste pour l'impression et la distribution à toutes les municipalités pour un décret. Pour réduire le coût, il avait été suggéré que les décrets ne soient pas systématiquement expédiés dans les provinces. Mais cela s'opposait alors à un des principes de la Constituante que Dèmeunier, du Comité de constitution, a mis en avant : « Nous avons vérifié le fait, et nous avons trouvé qu'effectivement les dépenses sont trop fortes, mais qu'elles sont au moins trente fois au-dessous de ce que vous a dit l'abbé Maury. Vous pourrez le réduire à une somme encore vingt fois moindre. » A l'économie, Dèmeunier oppose l'argument irréfutable des engagements pris à Versailles en octobre 1789, rappelés également par Camus : l'Assemblée nationale a obligation face à la Nation de « donner la plus grande publicité [aux] décrets ».

Laissant de côté pour un temps, cette question qui ne peut être résolue, les débats de l'Assemblée vont reprendre le problème de l'exactitude des décrets et des modalités de la collation. Répondant aux critiques formulées sur son fonctionnement interne, la

---

<sup>207</sup> AP, T. 22, p. 104

représentation nationale réglemente, le 31 mars 1791<sup>208</sup>, le bureau des procès-verbaux qui dépend du secrétariat de l'Assemblée afin de supprimer les erreurs et les omissions qui se glissent dans les minutes des procès-verbaux. Sur la motion de Bouche, le CED s'impose comme un rouage indispensable permettant d'offrir la garantie recherchée d'intégrité de la loi.

Au bureau des procès-verbaux, les secrétaires de l'Assemblée sortants doivent pendant les quinze jours qui suivent la fin de leur exercice, assurer un contrôle des procès-verbaux qui ont été rédigés pendant leur travail en tant que secrétaires. Parallèlement, les inspecteurs du CED, fonction nouvelle, assureront la direction des travaux courant du bureau : ils vérifient que le procès-verbal de la séance de la veille est bien rédigé (article 1), ils contrôlent l'expédition des décrets une fois qu'ils sont complets et exacts (article 2), ils rassemblent les articles décrétés en attendant que les décrets soient complets (article 3), ils sont responsables de la préparation des décrets à porter à la sanction (article 4), ils doivent recueillir les signatures des présidents et secrétaires en dehors des séances (article 5). Ils doivent aussi collationner les procès-verbaux de la veille avec les minutes des secrétaires de l'Assemblée et collationner l'expédition des décrets avec la minute en s'assurant de leur exactitude. La motion ajoutée par Bouche étend les compétences du CED sur le bureau : « Les secrétaires [de l'Assemblée] signeront exactement toutes les minutes des procès-verbaux qu'ils auront rédigé, en parapheront et en approuveront les corrections, les ratures et les renvois. Nul membre de l'Assemblée nationale ne pourra ordonner, dans le bureau des procès-verbaux, l'expédition des décrets pour la sanction, qu'il n'y soit autorisé par l'Assemblée nationale ; mais il s'adressera, à cet effet, au comité des décrets. »

En se dotant du droit final d'autoriser l'envoi des minutes des procès-verbaux au pouvoir exécutif, le CED s'offre un droit d'ingérence dans ce qui était une des principales compétences des secrétaires de l'Assemblée. Le fait que le CED puisse refuser qu'un décret soit envoyé à la sanction ou à l'acceptation du roi, au motif d'une irrégularité sur laquelle il est seul juge, lui confère un pouvoir discrétionnaire. La fonction de surveillance et de correction est dépassée pour celui d'acteur dans la

---

<sup>208</sup> AP, T. 24, p. 475

circulation du droit. Autre conséquence du décret, la dépendance au CED entraîne la responsabilité des secrétaires de l'Assemblée au moment de leur exercice. Les obligations très strictes qui leur sont assignées pour le suivi des procès-verbaux, mais également la surveillance exercée sur eux par leurs prédécesseurs placent les secrétaires sous une double contrainte tendant à améliorer la mise au net du procès-verbal. La surveillance *in fine* exercée par le CED et la dépendance que les secrétaires sortants exercent sur les secrétaires entrants aboutissent de fait à un affaiblissement du rôle du secrétariat à l'avantage du comité. Cependant le secrétariat reste un service directement attaché à l'Assemblée nationale, le décret institutionnalise un lien nécessaire entre le bureau des procès-verbaux et le CED mais ne va pas au-delà. C'est une première étape. La marche vers un contrôle de plus en plus grand du bureau du procès-verbal et vers un droit de regard sur le secrétariat sera irréversible.

La plainte de Bouche du 6 juillet 1790 sur la difficulté de procéder correctement à la collation des décrets sur les minutes des procès-verbaux qui sont retenus par le bureau du secrétariat pour la transcription et sur l'impossibilité de connaître la date exacte de l'envoi à la sanction avait connu une première réponse avec le décret du 6 juillet 1790. Le décret du 31 mars 1791 répond directement à cette demande par l'extension des attributions du comité sur le bureau des procès-verbaux. La correspondance avec les corps administratifs en départements et les états certifiant l'envoi à la sanction complètent cet arsenal. Ne restait pour parachever cet appareil de gestion des décrets qu'à régler le problème du coût de l'envoi. Le 13 mai 1791, les commissaires du CED sont chargés de présenter dans les huit jours un rapport sur les frais occasionnés et de proposer un projet de décret pour améliorer le fonctionnement. La fuite du roi à Varennes interrompra ces réflexions en remettant en cause tant l'exécution que la promulgation de la loi.



## Chapitre V

### De la commission au comité, histoire d'organisation

---

Quatre commissaires au début, porté à six à partir de juillet 1790, un secrétaire-commis, deux registres, de la correspondance et quelques états, les moyens de la surveillance de la collation et de l'envoi des décrets de l'Assemblée nationale semblent bien maigres en regard d'une fonction qui doit s'assurer de l'efficacité des procédures mise en œuvre autour de l'exécution et de la promulgation des lois. Les débats de la représentation nationale, en se saisissant régulièrement de ces sujets, montrent que la problématique est moins technique qu'il peut y paraître. Parce qu'elle intervient dans une mise en rapport du pouvoir législatif au pouvoir exécutif, ce contexte joue beaucoup dans l'émergence de l'attention des députés à sa définition institutionnelle.

Pourtant au moment où la CSED est créée, le nombre de comités déjà existant et l'importance que les bureaux de la Constituante ont encore ne laissent pas présager de la durée de vie de ce petit regroupement de députés. Si leur nombre est très restreint, le choix n'a pas été d'y placer des hommes au rôle secondaire mais plutôt des membres dont l'implication au sein de l'Assemblée nationale constituante est au contraire de premier plan. Les quatre premiers commissaires qui siègent du 21 novembre 1789 au 6 juillet 1790 sont même parmi ses plus grands orateurs. La mise à disposition de telles personnalités constitue déjà une garantie d'implication. Le tâtonnement sur la meilleure forme d'exercice de la mission de surveillance, entre commission ou comité, ressort

plutôt des incertitudes quant à la prise en charge de la problématique de l'exécution et de la promulgation de la loi. Elle n'est pas la manifestation d'un désintérêt des députés. Le fait que la commission, devenue comité, soit toujours restée une petite structure est plus dû à son petit nombre de missions et à sa façon de les exercer. Les députés ne dépasseront pas le chiffre de six membres à partir des nominations de juillet 1790. En fonctionnement interne, la restriction du nombre de secrétaire-commis est à cette image.

Plutôt que de voir dans cette organisation du travail, un manque de moyens d'action, la dimension du comité est plus exactement la répercussion de leurs besoins. Le mouvement des hommes caractérise son activité : la nécessité d'avoir un local ne se justifie pour lui que pour pouvoir y conserver la correspondance reçue, les états de sanction et les registres. Leurs déplacements sont constants entre les Archives de l'Assemblée où ils ont besoin de se rendre pour collationner les lois, le département du garde des Sceaux où ils consultent le registre de sanction et se renseignent également avant de répondre aux corps administratifs, le bureau des procès-verbaux au secrétariat de l'Assemblée nationale où ils surveillent l'activité des secrétaires pour s'assurer de la régularité des décrets et donner leur autorisation à l'envoi des décrets à la sanction ou à l'acceptation du roi. Leur circulation topographique est à l'image de la circulation des décrets sur laquelle l'organisation de la CSÉD puis du CED est directement calquée.

## **1 Commission, bureau des décrets, Comité des « Quatre », Comité des Décrets, histoire d'intitulé**

Le statut de « commission » donné à la CSED n'a pas de précédent, le règlement intérieur du 29 juillet 1789 ne prévoyant rien de tel, leur statut est flou pour ceux avec qui elle doit être en relation.

Les députés au sein de l'Assemblée nationale, dans leurs adresses, les désignent donc avant tout comme les « commissaires chargés de la surveillance de l'envoi des décrets », sans aller plus loin dans la caractérisation de leur organisation. Pour le secrétariat de l'Assemblée, leur travail est plutôt assimilé à celui effectué par un de leurs bureaux. Ainsi quand le bureau des procès-verbaux adresse au CSED les états des décrets que le président va présenter au roi pour être sanctionnés, les commissaires destinataires sont nommés « bureau des décrets », alors qu'il n'existe rien de tel dans l'administration du corps législatif.

Dans l'*Almanach royal* de 1790 la CSED est intégrée à la liste des comités et non à la liste des bureaux de l'Assemblée nationale. Publié avant la disparition de la réglementation de 1791 liée à la librairie, le recueil des informations auprès de l'administration en vue de l'élaboration de cette publication est encore emprunt des méthodes propres à la rédaction traditionnelle de l'*Almanach*, c'est-à-dire celui du contrôle de son contenu par le Secrétaire d'Etat à la Maison du roi avant l'autorisation donnée par le censeur royal à l'imprimeur d'Houry<sup>209</sup>. On pourrait donc arguer que la désignation des nouvelles institutions dans la première édition de l'*Almanach royal* publiée après la mise en place de l'Assemblée nationale, tient au strict respect de l'existant par le Secrétaire d'Etat. Mentionnons cependant le rôle de Camus, présent aussi à ce niveau, en tant que censeur royal, position qu'il a exercée de 1778 à 1789<sup>210</sup>. Nous avons déjà vu l'implication très forte de l'archiviste et ses soucis de précision et de réglementation quant à l'organisation interne du corps législatif. On en retrouve la marque dans l'organisation de la publication, adoptée pour présenter les services de

---

<sup>209</sup>[128] BRONDEL

<sup>210</sup>[1159] PALMER

l'Assemblée. Publié en janvier 1790<sup>211</sup>, l'*Almanach royal* prend déjà en compte une situation de fait. En très peu de mois, la mission de la CSED a acquis une légitimité qui avant même sa transformation en comité, assure la permanence de ses fonctions.

Quant au garde des Sceaux, ses bureaux ouvrent un dossier consacré à la correspondance qu'il échange avec les commissaires dès décembre 1789. La chemise est intitulée « Comité des Quatre ». Si cette amusante appellation, interne au ministère, ne peut être datée, du moins est-elle contemporaine de la période où il n'y a eu que quatre commissaires, donc antérieure à juillet 1790, quand deux autres commissaires rejoignent les quatre premiers. Là aussi elle précède l'appellation officielle de comité. Donc si les députés de l'Assemblée préfèrent se référer à leurs pairs chargés de la surveillance de l'envoi des décrets comme à des commissaires, si on trouve d'autres intitulés dans les documents de l'Assemblée, pour de nombreux intervenants, cette formation est bien celle d'un comité. La permanence de ses missions qui s'inscrit dans la durée et que l'actualité ne prête pas à remettre en cause, l'influence exercée par les commissaires mêmes, ont concouru à effectuer ce glissement entre commission et comité. Au cours de cette année 1790, de façon générale le nombre de comités s'est envolé et leur poids dans le travail législatif s'est fait plus déterminant pour la marche vers la Constitution. Le décret du 6 juillet 1790 utilise pour la première fois le terme de comité en désignant la CSED mais aucun décret supplémentaire ne vient officialiser cette modification. L'évolution en comité est un état de fait, qu'il n'est pas nécessaire de préciser d'un point de vu législatif.

Au sein du comité, leur façon de se considérer est nuancé. Le 5 juin 1790, Bar, leur secrétaire-commis, en contresignant un état des lettres adressées par les officiers municipaux pour obtenir des renseignements sur les délais de réception des décrets, signe « Bar, secrétaire du comité ». Les membres du CSED, avant même que l'intitulé de comité ne soit repris dans le décret du 6 juillet 1790, se considéraient donc eux-mêmes comme appartenant à un comité. Le 8 août 1791, les inspecteurs des bureaux et des secrétariats des comités de l'Assemblée nationale reçoivent de tous les comités leur rapport demandé sur l'état de leurs secrétaires-commis. Tous sont signés par leur président, celui du CED est signé par Bouche qui se désigne comme commissaire. Bien

---

<sup>211</sup>La publication n'est pas datée, mais la liste des comités comprend tous ceux créés entre juin 1789 et janvier 1790. Ceux mis en place dans le courant de l'année 1790 sont absents et se trouveront cités dans l'édition de 1791.



que cette signature ne remette pas en cause le statut du CED, il désigne cependant le fait que les députés qui en sont membres, sont loin d'être constitués en organisation aussi structurée que d'autres comités contemporains. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, succinct en ce qui concerne les comités n'indiquait aucun cadre précis à respecter<sup>212</sup>. La façon pour le CED de se présenter est aussi l'indication d'un comité qui peut se satisfaire d'une organisation légère à l'image de sa production documentaire réduite au minimum.

Le décret du 6 juillet 1790 reprend donc une appellation qui s'était peu à peu imposée. A partir de ce moment, l'intitulé complet du comité devient Comité de la collation des décrets et de la surveillance de l'envoi des lois. Une telle dénomination appelant un nom usuel plus commode, les institutions, garde des Sceaux, ministère de l'Intérieur, de la Guerre ou Contrôle général des finances s'adressent plus souvent à lui en tant que « Comité des décrets ». Appellation réductrice et trompeuse pour la postérité qui laisse sous-entendre que le comité de la Constituante aurait eu un rôle à jouer dans l'élaboration de la loi alors qu'il n'est là que pour être un rouage intermédiaire entre la puissance législative et celle exécutive, et à l'intérieur de l'Assemblée nationale pour surveiller la coordination du travail entre le secrétariat et le bureau des procès-verbaux. L'organisation administrative du comité montre la capacité d'adaptation des députés à l'évolution des situations institutionnelles. Ce mouvement est facilité par l'état de construction permanente qui caractérise la période de l'élaboration de la Constitution. Les comités n'ont que quatre lignes de réglementation à l'intérieur d'un règlement de juillet 1789. La distance qui s'installe entre le contexte de juillet 1789 et la suite de l'évolution institutionnelle de l'Assemblée, garantit aux députés, et donc aux comités, une grande liberté d'action. Les travaux sur les comités ont souligné le fait que l'obligation de ne pas appartenir à plusieurs comités n'était jamais respectée<sup>213</sup>. L'organisation des comités relève de la même approximation dans le respect du règlement. Par ailleurs, à aucun moment les constituants ne se mêlent de la structuration interne des comités. Autant d'éléments qui ont permis l'évolution de la commission en comité. Cette liberté n'existera plus pendant les législatures suivantes.

---

<sup>212</sup> AP T. 8 p.300, Chapitre V *Des comités* « Les comités seront composés des membres nommés au scrutin par listes, et dans les bureaux, comme il a été dit des secrétaires. Personne ne pourra être membre de deux comités. »

<sup>213</sup> [63] Actes de la Journée d'étude sur les comités des assemblées révolutionnaires

On retrouve cette absence de contrainte dans les modalités mises en œuvre au niveau du travail des hommes qui forment cette organisation. Leur position au sein de l'Assemblée nationale due à la force de leurs personnalités leur tient lieu de *vademecum*. Leur adaptation à l'évolution de leur mission se reflète par la rapide mise en œuvre d'outils administratifs, registres, états, etc., qui sont tout aussi vite abandonnés dès que leur immédiate utilité cesse ou dès que la contrainte de leur mise à jour est trop forte. Ceci crée une impression de morcellement et de discontinuité de leur action, mais traduit aussi la capacité des commissaires à répondre au changement de contexte administratif. Leurs activités de surveillance et de collation les amènent à évoluer d'un bureau à un autre ; leur absence d'intérêt à laisser des preuves de leur action par des registres de délibération ou des rapports y est liée.

## 2 Des hommes au travail

Les quatre commissaires de la surveillance de l'envoi des décrets forment l'une des plus petites formations de l'Assemblée nationale. Malgré des personnalités politiques bien différentes<sup>214</sup>, une grande stabilité caractérise l'institution : aucun départ, aucun renouvellement ne viennent remettre en cause leur fonctionnement, tout au plus l'augmentation à six membres est la conséquence obligée de la charge de travail plus importante qui accompagne ce mois de juillet 1790.

On retrouve à l'intérieur de ce comité, des traits qui caractérisent l'ensemble des comités de l'Assemblée nationale. Malgré l'interdiction de nombreuses fois réitérées, les membres qui y interviennent sont également membres de plusieurs autres comités. Alexandre de Lameth est celui qui appartient au plus grand nombre de comités simultanément, soit huit au total. Il entre au Comité de vérification le 25 janvier 1789 quand il faut procéder à la vérification des pouvoirs des députés de la noblesse. A partir de janvier 1790, il appartient à la 3ème section du Comité des pensions. Il est membre du Comité de révision, du Comité militaire, du Comité des colonies, du Comité de rédaction et de la section de l'organisation du Trésor public au sein du Comité des

---

<sup>214</sup>Sur les différences d'engagement des commissaires voir [111] TACKETT, [894] LEMAY, [153] LEMAY. Les éléments qui sont avancés pour définir les personnalités des commissaires sont essentiellement tirés de ces ouvrages.

finances. Très actif dans le débat de la Constituante sur les questions liées à l'exécution et à la promulgation avant la formation de la CSED, il est avec Le Chapelier celui qui a œuvré à sa formation. Après sa création, il participe plus souvent aux débats liés aux colonies et surtout aux affaires militaires, mais il n'intervient qu'au moment du décret du 23 mars 1790 sur les délais du passage à la sanction sur une question liée au domaine du comité des décrets. Le Chapelier qui lui est membre du Comité de constitution et des colonies, a occupé au début du fonctionnement de la CSED, une place centrale dans le suivi des recherches faites par le garde des Sceaux auprès des intendants sur les causes des retards dans l'envoi des décrets aux municipalités. Il est, comme nous l'avons déjà souligné, l'interlocuteur privilégié de Champion de Cicé jusqu'en mars 1790. Son activité se réduit alors, quand Bouche commence à affirmer la sienne. Malouet réserve plus ses interventions à l'Assemblée aux domaines des autres comités auxquels il appartient comme le Comité de salubrité, des finances à la section du contentieux et au Comité de marine. On ne lui doit qu'une intervention, le 20 mars 1790 quand il demande qu'on presse la rédaction des décrets, et encore sa demande est motivée par le règlement d'un problème lié à l'envoi de marchandises vers les colonies. Quant à Fréteau de Saint-Just, il est une des personnalités marquantes du Comité diplomatique<sup>215</sup>. Emmery, tout comme Bouche, rejoint le CED à partir du moment où les fonctions du comité sont augmentées de la collation et de la correction des décrets en juillet 1790.

La pondération entre nombre de comités d'appartenance et réel investissement dans les affaires d'un comité modèle donc fortement la conduite quotidienne des affaires du comité. Cette implication se retrouve également en termes de nombre de rapport présenté à l'Assemblée nationale constituante. Alexandre de Lameth et Malouet en présente chacun un, mais c'est surtout Bouche qui est la figure marquante du comité de la période de la Constituante, auteur de trois rapports<sup>216</sup>.

Les quatre hommes<sup>217</sup> qui composent cette CSED à ses débuts sont quatre personnalités marquantes de l'Assemblée. A l'apparent équilibre de deux membres de la noblesse, Alexandre de Lameth et Fréteau de Saint-Just, et deux membres du Tiers Etat, Le

---

<sup>215</sup> [101] MARTIN

<sup>216</sup> Voir Annexes en fin de volume

<sup>217</sup> On reprend ici certains éléments développés par [89, KUSCINSKI, [85] LEMAY93, [111] TACKETT,, leur personnalité éclairant leur attitude au sien du comité.

Chapelier et Malouet, se dessine plutôt une autre géométrie formée d'une majorité de trois commissaires radicaux face à Malouet dont les positions conservatrices l'isolent. Plusieurs éléments concourent à nouer solidement Lameth, Fréteau et Le Chapelier, trois hommes jeunes, parmi les orateurs les plus actifs de l'Assemblée. Les deux premiers se connaissent bien en tant que membre de la Société des Trente, avant la réunion des Etats généraux. Lameth et Le Chapelier sont parmi les premiers membres du Club des Jacobins. Cependant, l'avancée de la Révolution va nuancer leurs positions, Lameth restera avec les Jacobins radicaux, Le Chapelier s'en séparera et suivra la Société de 1789, Fréteau de Saint-Just, dès la fin 1789, modèrera ses positions. Malgré ses différences de la gauche de la Constituante, ces trois députés représentent un noyau solide face à Malouet qui incarne le courant conservateur de l'Assemblée naissante, jusqu'à rejoindre ceux qui s'installent à droite dans la salle de l'Assemblée. Ces différences de positionnement politique isolent Malouet au sein du comité et le poussent d'autant plus à s'impliquer dans d'autres comités plus proches de ses préoccupations et de ses opinions. Le passé de Malouet le place également en situation marginale par rapport aux autres. En tant qu'ancien intendant, il reste le représentant de l'administration d'Ancien régime que la CSED puis le CED contribuent à transformer. Face à lui, à partir du moment où Bouche et Emmery entrent au CED, se trouvent la force des législateurs, trois avocats et un ancien conseiller au Parlement, et un militaire. L'orientation politique de la majorité des commissaires et leur petit nombre soulignent le souci de l'Assemblée de se doter d'un outil efficace et réactif qui ne perd pas de temps en grand débat interne. Si le courant radical est dominant, la présence de Malouet, en tant que monarchien, est là pour garantir la constance des commissaires à maintenir les intérêts de la monarchie constitutionnelle qu'elle a créée.

Parmi les deux autres députés qui rejoignent les quatre premiers commissaires à partir de juillet 1790, Emmery a une personnalité politique moins tranchée. Par contre son implication dans les domaines propres au comité est ancienne et y explique son arrivée. Le *Dictionnaire des parlementaires*<sup>218</sup> précise que le 13 octobre 1789, il dénonce le manque d'efficacité des agents du pouvoir exécutif dans l'exécution des décrets de l'Assemblée, et le 10 décembre 1789 il est chargé de rédiger le procès-verbal des séances du 5 mai. Cet intérêt précoce justifie là aussi son entrée au comité au moment

---

<sup>218</sup> 42] *Dictionnaire des parlementaires*

où leurs fonctions prennent de l'ampleur. Bouche figure parmi les députés qui se sont spécialisés dans les questions liées à l'efficacité de l'exécution de la loi. Ce député tout comme Lameth, Saint-Just et Le Chapelier appartient aux radicaux de l'Assemblée et fait également partie de ses plus grands orateurs. Son entrée au comité est officiellement signalée à partir de juillet 1790, mais dès mars son influence et son implication dans les affaires des commissaires, sont très nettes. Champion de Cicé en vient même dans une note qui accompagne un des états qu'il adresse aux commissaires le 19 mars 1790 à considérer que Bouche intervient déjà comme commissaire au même titre que les quatre autres. Précisons toutefois qu'il existe une incertitude sur la date d'entrée de Bouche. Lemay<sup>219</sup> le fait entrer dès le 21 novembre 1789 au moment de la création de la commission, ce qui est erroné puisqu'il ne fait pas partie de la liste connue des commissaires lue à l'Assemblée et l'*Almanach royal* ne mentionne que quatre membres pour cette période. Cette mention du garde des Sceaux du 19 mars 1790<sup>220</sup> félicite les commissaires de l'augmentation de leur nombre mais les *Recueil des Archives parlementaires* en transcrivant l'intervention de Bouche du 6 juillet 1790 précise alors qu'il est nouvellement arrivé au comité. De plus dans les archives du comité, on ne trouve pas trace de signatures de Bouche antérieures à juillet, par contre elles sont en abondance à partir de juillet. Il est donc fort probable que Bouche ne soit entré au comité, avec Emmery, qu'en juillet, mais la visibilité que cet homme se donne sur des questions connexes au domaine du comité, entraîne cette assimilation par le garde des Sceaux, de Bouche au nombre des commissaires.

En effet, au mois de mars 1790, Bouche fait deux interventions les 13 et 23 qui vont peser sur le fonctionnement du comité. Tout commence par une véritable profession de foi : « J'ai promis à ma patrie et à mon devoir de suivre imperturbablement l'acceptation des décrets. »<sup>221</sup>. Pour ce député dont Timothy Tackett<sup>222</sup> recense 395 discours pendant la durée de la Constituante et qu'il place au septième rang des plus grands orateurs, il n'est pas surprenant que ce signe d'investissement dans la politique du corps législatif, le fasse s'impliquer dans des affaires sur lesquelles il n'intervient pas au titre de membre d'un comité mais au nom de ses commettants. Cette déclaration a plusieurs

---

<sup>219</sup> [93] LEMAY

<sup>220</sup> AN, BB/2/16

<sup>221</sup> AP, T. 12 p. 170

<sup>222</sup> [111] Tackett

conséquences. D'abord, elle vaut aux commissaires chargés de la surveillance de l'envoi des décrets un rappel pour presser ces envois une fois la sanction obtenue, alors qu'on a vu que depuis le mois précédent ils avaient mis en place deux outils de mesure de l'efficacité de l'exécution et de la promulgation en recevant du ministre de la Justice les états des décrets qui ont été sanctionnés et ceux des expéditions en parchemin. Elle accroît d'autant l'influence de Bouche, qui devient déterminante le 23 mars 1790 quand il fait adopter le décret qui décide de l'organisation interne du travail des commissaires. La minute originale du procès-verbal de ce décret se trouve d'ailleurs dans les archives de la CSED preuve qu'il a fallu la leur envoyer pour qu'ils aient pleine connaissance du texte afin de le mettre à exécution. Les félicitations du garde des Sceaux prennent acte de ce qui vient de se passer, au mois de mars de la Constituante. N'étant pas présent pendant leurs séances, il ne peut savoir avec précisions si de nouveaux membres ont été nommés, où s'il s'agit d'une prise de position individuelle. Nous ne pouvons que souligner la très grande liberté de ce député qui lui permet de s'autoproclamer membre de la CSED avant la confirmation officielle de juillet 1790 qui ne fait qu'enregistrer une situation de fait. Alors que l'élection est ce qui permet à un député de faire partie d'un comité comme le stipule le règlement intérieur de l'Assemblée du 29 juillet 1790, Bouche introduit la participation par usurpation. L'accaparement des fonctions du comité, et le coup de force, dont témoigne l'incident en séance, ci-dessous, avec Malouet, contribue à en faire l'homme du comité de cette période<sup>223</sup>.

S'il est difficile de dire comment était perçue cette implication extérieure, tout au plus peut-on avancer que leur communauté d'intérêts, au moins avec Alexandre de Lameth, Fréteau de Saint-Just et Le Chapelier, garantissait un accueil favorable. Le fait que les commissaires ne soient pas rassemblés en formation de « comité » peut également autoriser à des interventions extérieures. Cette sorte d'accord tacite sur l'implication de Bouche avant l'été 1790, en conformité avec l'orientation politique d'au moins trois des commissaires, est d'autant plus soulignée par la réaction que soulève son entrée officielle dans le comité. Dès le 1er juillet 1790, la signature de Bouche accompagne celle des autres commissaires dans les différents envois qu'ils effectuent, son entrée dans cet organe se situerait donc autour de cette date. L'arrivée de ce député

---

<sup>223</sup> [101] Martin relate un épisode similaire au Comité d'Avignon : le 13 novembre 1790, Bouche présente un rapport au nom du comité qui sera lu par Pétion mais Cazalèse et Maury, également membres de ce comité, protestent qu'ils n'étaient pas au courant, Bouche rétorque qu'ils n'avaient qu'à être là.

déséquilibre un peu plus vers la gauche l'orientation du comité et accroît l'isolement de Malouet. Cette opposition est suffisamment marquée et visible, pour que les rédacteurs du *Recueil des Archives parlementaires* aient choisi de raconter un incident qui précède l'adoption du décret du 6 juillet 1790<sup>224</sup>.

L'adoption du décret sur le mode d'expédition et de transmission des décrets sanctionnés est l'occasion d'une altercation entre Malouet et Bouche en pleine séance de l'Assemblée. Après l'énoncé du problème lié à cet aspect de la procédure de l'envoi des lois, Malouet intervient. « Je suis membre du comité » pense-t-il nécessaire de rappeler. Bien que faisant lui aussi partie de ceux des députés qui parle le plus à la tribune, comme on l'a déjà souligné, ses discours sur les procédures qui suivent l'adoption des décrets ne font pas partie de son champ d'intervention, le rappelle de son appartenance au comité n'est donc pas inutile. Il somme Bouche d'expliquer pourquoi il n'a pas eu connaissance au préalable de ce projet et avance le fait que peut-être les autres membres sont également dans son cas. Bouche répond que les membres ont été convoqués le vendredi 2 juillet à six heures du soir. N'étant que trois, Malouet étant absent, ils ont attendu deux heures et ont mis au point le projet sans plus attendre. Au moment de la rédaction, Bouche se retrouve seul. Au vu des éclaircissements sur l'élaboration du texte, Malouet reprend en soulignant qu'il ne s'agit donc pas d'un projet de décret résultant de l'unanimité du comité. Ceci n'entraîne pas sa nullité puisqu'il est adopté par l'Assemblée. Au-delà du caractère anecdotique de cette opposition sur l'organisation interne au comité, cet échange entre les deux hommes est bien le signe de positions sur le fond radicalement différentes. Il montre également le rôle prépondérant que prend Bouche sur les autres membres, dès les premiers jours de son arrivée, la présence d'autres commissaires semblant plus être là pour préserver une apparente collégialité, mais c'est bien Bouche qui a d'emblée la haute main sur la direction du travail et sur les projets qui sont présentés à l'Assemblée.

Cette évolution dans le temps de la position des différents membres de la CSÉD est d'autant plus visible que leur petit nombre souligne plus les prises de position des uns ou les absences des autres. Sous la Constituante, le nombre de comité auquel un député appartient, son investissement réel dans les affaires légitimé par l'élection mais aussi par l'usurpation, les oppositions entre hommes dessinent une géométrie particulière au

---

<sup>224</sup> AP, T. 16 p.725  
198

sein de ce petit comité. Ce qui s'est passé au cours de la séance du 6 juillet pose également le problème des méthodes de travail du comité. Une mission de surveillance veut dire soit une présence physique à assurer auprès de différentes instances soit des moyens qui lui permettraient de peser sur le fonctionnement de l'objet de sa surveillance.

### **3 L'organisation des missions au service de l'exécution et de la promulgation de la loi**

En consacrant à ses bureaux une plus grande partie de son règlement interne du 29 juillet 1789, l'Assemblée nationale a, sans savoir que le rôle des comités allait devenir prépondérant, donné une grande liberté dans leur organisation interne. Le choix de création d'une petite CSED pour une mission qui prend de l'importance au cours de la Constituante, va déterminer l'exécution de son activité.

Cette volonté de ne pas s'ingérer dans les travaux des comités aboutit à un très grand flou quant à l'organisation interne des commissaires. Le corpus dont on dispose est là pour attester leur travail mais plusieurs éléments ont concouru à ralentir ou tout au moins à rendre difficile la complète réalisation de ce qu'ils entreprennent. Leur nombre restreint est à la fois un avantage pour agir rapidement et ne pas perdre de temps en discussions inutiles, mais aussi un inconvénient pour assurer de façon efficace un travail de surveillance suivi. La personnalité des députés est gage de leur conscience dans leur implication, mais elle a pour corolaire leur très forte implication dans de nombreux autres comités. Leurs intérêts personnels ou leurs appartenances à des courants politiques déterminent également l'orientation adoptée au sein de la commission.

Un autre frein existe dans le nombre de membres nommé au sein de la CSED et du CED et du peu de secrétaire-commis présent pour assurer certains travaux. Le travail de surveillance produit une correspondance avec les ministres de la Justice et de l'Intérieur, et les corps administratifs. Mais il suppose également la mise en place d'outils d'exercice de la surveillance, donc une mise en œuvre proprement administrative de moyens de travail. Du fait même de l'engagement des commissaires au sein de l'Assemblée, ceux-ci manquent de temps pour en assurer le suivi. Au moment de leur



nomination, le corps législatif ne prévoit pas de faire seconder leur travail par des secrétaires-commis. D'ailleurs, le nombre de comités ayant un secrétaire-commis à leur disposition est assez réduit. A partir de décembre 1789, les comités se font plus nombreux, en même temps qu'ils produisent un travail dont l'utilité et l'efficacité deviennent évidentes dans l'infléchissement des projets de décrets qu'ils lui présentent. Le secrétariat de l'Assemblée désigne Lamotte comme secrétaire-commis pour servir aux besoins des comités qui n'en auraient pas un attitré. Cette décision ne semble pas avoir eu beaucoup d'effet au niveau du fonctionnement de la CSED. Dans les premières semaines qui suivent sa création, les commissaires se contentent de correspondre avec le garde des Sceaux et de répondre sur les états dressés par ses services à partir des plaintes des corps administratifs transmises par le Secrétariat de l'Assemblée<sup>225</sup>.

L'ouverture d'un registre de retranscription des lettres de réponses envoyées par les commissaires aux corps administratifs à partir du 15 janvier 1790<sup>226</sup> coïncide avec l'affectation d'un secrétaire-commis particulier, Vieilh, à leur service. Ce registre ne sera mis à jour que jusqu'au 26 mars 1790, le décret du 23 mars 1790 y mettant fin. Pendant tout ce temps, l'uniformité de l'écriture montre que Vieilh en a assuré la rédaction et a donc été présent auprès des commissaires jusque-là. Bar le remplace ensuite et reste au service des commissaires sur le reste de la période de la Constituante, rejoint pas la suite par Behaigne. Le décret du 23 mars 1790 met fin à l'utilisation de ce registre et également à la première correspondance sur les plaintes des corps administratifs échangés avec le garde des Sceaux. D'autres outils plus propices à l'exécution des missions confiées aux commissaires sont introduits dans le travail régulier de la commission. Bar ouvre un autre registre le 29 avril 1790, différent du premier. Les demandes des corps administratifs y sont retranscrites avec en regard la réponse du garde des Sceaux. Notons que c'est le décret du 6 juillet 1789 qui en remettant sur le devant de la scène politique, l'importance de l'efficacité de la promulgation, relance la correspondance sur ce sujet spécifique avec le ministre de la Justice.

L'entrée de Bouche, le désengagement de Malouet trouvent à ce niveau une corrélation évidente. Malouet ne cosigne plus que deux envois dans la première quinzaine de juillet 1790, puis son nom disparaît tout à fait. Ne restent plus alors au comité que les quatre

---

<sup>225</sup>AN, BB/2/16-17, D§/I§1/33

<sup>226</sup>AN, D/I§1a/2

députés Bouche, Emmery, Alexandre de Lameth, Le Chapelier, Fréteau de Saint-Just, comme nous l'avons précisé au paragraphe précédent était totalement absent du fait de son implication au Comité diplomatique. Durant cette petite période où les commissaires signent conjointement la correspondance avec le ministre de la Justice, Le Chapelier est beaucoup moins présent que durant la fin 1789 et le début 1790. Mais à partir du 10 septembre 1790, la nécessité d'être responsable collectivement des comptes rendus des demandes des départements disparaît. Signer conjointement la correspondance échangée était pour les commissaires une façon de prendre position face au pouvoir exécutif. C'est une intervention auprès de ces services par délégation de l'Assemblée nationale, la signature par tous les commissaires matérialise cette unité de surveillance que l'ensemble de la représentation nationale exerce à travers eux.

Si quelques courriers sont encore signés par deux d'entre eux, très exceptionnellement par les quatre commissaires encore jusqu'au début de février 1791, la plupart de la correspondance ne requiert plus que la seule signature de Bouche. A partir de cette date, on ne sait plus rien de l'engagement dans les travaux du comité de Le Chapelier, dont la signature a disparu depuis fin novembre 1790, d'Alexandre de Lameth et d'Emmery. L'impression que les tâches courantes sont essentiellement assurées par Bouche, secondé par le secrétaire-commis Bar, est forte. L'ensemble des six membres ne sont jamais déclarés sortants et sont toujours cités comme appartenant au CED. La conséquence est de laisser l'exercice réel des attributions à un seul, Bouche : la surveillance de l'envoi des lois, la collation des lois d'après les minutes du procès-verbal, et la validation des expéditions du bureau des procès-verbaux. Au regard de la réticence marquée par les constituants à s'engager auprès du pouvoir exécutif dans une surveillance de leur action, cette évolution est à l'image de la maturation politique des députés sur ces questions.

L'exécution des missions du comité par le seul Bouche ne se traduit pas seulement par la signature individuelle de la correspondance. Pendant les mois de l'année 1790 qui précèdent l'adoption du décret du 2 novembre 1790 sur la promulgation, le consentement, l'envoi et le dépôt des lois, le corpus du comité se forme de différents nouveaux dossiers et registres ouverts mais qui vont être tout aussi vite refermés : relevés des états des expéditions en parchemin (12 février-26 août 1790), états des décrets sanctionnés (1er février-27 septembre 1790), relevés des états des décrets

présentés à la sanction par le Président de l'Assemblée (27 mars-3 juillet 1790), registre de transcription des demandes des corps administratifs qui se termine le 3 septembre 1790<sup>227</sup>. Le morcellement de l'action des commissaires témoigne autant du manque de moyens d'action pour assurer leurs missions, mais aussi de leurs tâtonnements pour trouver les moyens les plus efficaces d'exercice de leurs compétences. Dans une telle configuration, le rôle du secrétaires-commis peut être déterminant.

#### **4 La place du secrétaires-commis**

L'entrée d'un secrétaire-commis permanent à la CSED a marqué la normalisation de son fonctionnement par rapport aux autres comités et également la répercussion dans son organisation de l'accroissement de son travail. L'arrivée de Bouche et d'Emmery, puis l'augmentation du nombre de secrétaires-commis avec l'entrée de Behaigne dans le courant de l'année 1790, permettent au CED d'inscrire dans la durée leur action auprès des ministres de la Justice et de l'Intérieur, comme des corps administratifs. A partir de juillet 1790, l'ensemble des missions est poursuivi jusqu'à la fin de la Constituante même si à aucun moment les moyens d'y arriver ne sont tout à fait stabilisés.

L'emploi des secrétaires-commis au comité s'accompagne d'une évolution dans l'exercice des fonctions des commissaires. Le travail de Bar garantit également une plus grande continuité dans les procédures administratives qui accompagnent les missions des commissaires. Jusqu'au mois de juin 1790, les membres de la CSED, essentiellement réduit au seul Le Chapelier, signent leur correspondance destinée au ministre de la Justice augmentée du contreseing de Bar sur les états des plaintes. L'entrée de Bouche en juillet 1790 marque la disparition de la double signature. Un mode de signatures collégiales accompagne tous les lettres et états qui sont adressés au ministre. Le travail des secrétaires-commis n'est visible, alors, qu'au travers du repérage de leurs écritures dans les registres ou dans la correspondance.

Le 28 août 1791, un mouvement important de secrétaires-commis s'effectue au sein de l'Assemblée. Bar quitte le CED et prend la place de chef du bureau de distribution au secrétariat en remplacement de Giraud l'aîné qui lui prend la place de Bar au comité.

---

<sup>227</sup> AN, respectivement D/I§1/33, 4, 34, D/I§1a/1

L'arrivée de Giraud est d'autant plus importante qu'il restera attaché au service du comité jusqu'à la fin de la Convention nationale. Il fait partie des plus anciens secrétaires-commis de l'Assemblée nationale où il entre le 1er juin 1789. A cette date, il est attaché au 4ème bureau du secrétariat du contreseing et distribution où très vite il devient le chef d'un bureau de quatre commis. Avec la réorganisation consécutive au déménagement de Versailles à Paris, il passe au 4ème bureau des procès-verbaux, dont il est également le chef, chargé du bon ordre des distributions et de la sûreté des imprimés et des ustensiles nécessaires aux bureaux de l'Assemblée<sup>228</sup>. A aucun moment de la Constituante, alors que d'autres comités voient le nombre de leurs membres variés en fonction de l'augmentation de leurs compétences et les secrétaires-commis se faire plus nombreux, les effectifs du comité ne bougeront. Le traitement de Giraud est de 150lt et celui de Behaigne de 140lt conformément à ce que les secrétaires-commis doivent toucher depuis la réorganisation des bureaux imposée par Camus, qui a longtemps considéré que ce qui relevait du domaine de l'organisation de l'Assemblée faisait partie de ses prérogatives<sup>229</sup>.

Les méthodes de travail employées par le comité sont assez simples, conformes à leurs missions. Les quatre commissaires assurent directement la surveillance de l'envoi des décrets. Ils dictent la correspondance avec les autorités constituées à leurs secrétaires-commis. Sous leur responsabilité, les secrétaires-commis délivrent les certificats de sanction et de collation. Giraud et Behaigne tiennent les registres dont on a déjà parlé. Ils vont dans les bureaux du ministre de la Justice pour surveiller l'envoi des décrets, consulter le registre de sanction et dans les bureaux des autres ministres pour s'assurer que les décrets ont bien été envoyés dans les autres départements. Ils s'assurent à l'Imprimerie royale que les décrets sont bien imprimés. Cette surveillance se fait dans un rapport direct, avec peu d'instructions écrites. Autre compétence qui n'impose pas de rédaction, les secrétaires-commis reçoivent les députés, les particuliers, toute personne qui ont besoin d'avoir des informations sur la présentation, la sanction, l'impression et l'envoi des décrets. L'absence de réglementation générale sur le fonctionnement des

---

<sup>228</sup> AN, D/I§1/1

<sup>229</sup> AN, C//30 pièce 245 L'Assemblée nationale avait nommé des commissaires, dont Camus qui en est le rapporteur, pour examiner les réformes à engager dans ses bureaux. Le 23 octobre 1789 Camus propose de porter les appointements des secrétaires-commis de 200lt à 150lt par mois puis de les gradués de façon décroissante selon le degré de capacité des commis et la nature de leur emploi. Ce décret intervient dans le contexte de l'installation du corps législatif à Paris de son fonctionnement sur ses fonds financiers propres.

comités offre la possibilité au CED d'adapter librement leur méthode de travail à leurs besoins propres.

Le caractère particulier du comité quant à son organisation se reflète dans son implantation topographique. Quand la CSED est créée l'Assemblée nationale est déjà au Manège des Tuileries, les comités se répartissant entre les n°4 et 9 de la place Vendôme et la maison des Capucins. Quand il s'agit d'un comité, les cinq inspecteurs de la salle sont tenus d'aménager dans les deux jours qui suivent leur création, un local adapté, mais pour une commission, éphémère par essence, aucune contrainte de cet ordre ne s'impose<sup>230</sup>. L'habitude semble avoir été acquise les concernant de rester dans le même lieu que l'Assemblée nationale. Quand le comité emploie deux secrétaires-commis, Giraud et Behaigne à la fin de la Constituante, le comité déménage dans le vestibule de l'Assemblée ce qui lui permet de recevoir facilement les députés ou les particuliers. A aucun moment sous la Constituante, il ne rejoint les autres comités place Vendôme ou dans la maison des Capucins.

La CSED devenue CED voit le nombre de ses commissaires et de ses secrétaires-commis augmenté, mais son organisation administrative évolue très peu. L'accroissement de ses compétences ne s'est pas accompagné d'une modification en profondeur de ses méthodes de travail. Sans président et sans secrétaire, sans registre des délibérations pour consigner leurs décisions, la structure reste celle d'un organe qui s'insère dans la hiérarchie administrative de l'Assemblée en imposant la continuité de ses missions jusqu'à la fin de la Constituante. Pour autant il garde un mode de fonctionnement déterminé par la circulation géographique des décrets. Les derniers mois de l'Assemblée nationale vont bousculer le rythme acquis durant l'année 1790.

A partir du décret du 2 novembre 1790, la durée de l'exercice de la circulation des décrets et des modalités qui la mettent en œuvre enracine les procédures dans la durée. En même temps, les quelques mois qui précède la fin des travaux de la Constituante sont également un révélateur des irrégularités qui émaillent toujours son processus. L'heure de passer le relais à la première législature va être marquée par la volonté des différents acteurs de l'élaboration de la loi de tendre à une uniformisation des modalités mises en œuvre et de les transmettre avec les savoirs déjà acquis.

---

<sup>230</sup> AN, C//132 pièce 469/2a





## Chapitre VI

### Uniformisation de la loi, les décrets de septembre 1790 à novembre 1790

---

Etre un rouage administratif d'un ensemble institutionnel et politique en création est source d'instabilité. Cet Etat en construction n'empêche pas le maintien de pratiques héritées des administrations de la royauté précédant la réunion des Etats généraux. Leur coexistence avec les décrets, fondement de l'ordre nouveau, crée un contexte de perpétuelle recherche d'équilibre entre les institutions. Les différents services du pouvoir législatif comme du pouvoir exécutif qui doivent s'intégrer dans l'enjeu de l'élaboration et de la diffusion de la loi sont dans ce jeu continu de pondération ou au contraire de confrontation. La pluralité des institutions, leur histoire et leur culture propre sont sources de tensions entre organes, d'affaiblissement des uns à la faveur de l'accroissement du rôle des autres.

La loi du 6 juillet 1790 avait permis de mettre en place, au moins à titre provisoire, en attendant l'adoption de la Constitution définitive, une organisation provisoire. Du côté du pouvoir législatif, le CED, les Archives de l'Assemblée nationale, le secrétariat et le bureau des procès-verbaux, l'imprimeur de l'Assemblée nationale affermissent les modalités de mobilisation de leurs savoirs administratifs à l'intérieur du corps législatif, concourant chacun à l'élaboration des décrets jusqu'à leur publicité. Le pouvoir



exécutif, le roi, le garde des sceaux, le secrétaire d'Etat à la Maison du roi et les ministres des autres départements, l'Imprimerie royale, les corps administratifs sont dans une adaptation de leur nouvelle position aux nouvelles pratiques. Les différents niveaux de mise en relation des uns et des autres ont créé des interactions entre pouvoir et organisation, difficiles du fait de l'évolution du corpus de la loi. Chaque nouvelle réponse apportée dans la précision de son élaboration, de son exécution ou de sa promulgation est propice à introduire une nouvelle documentation dont l'apparition bouscule le fragile équilibre opéré jusque-là. La fin de l'année 1790 va être capitale dans ce processus. La place des archives produites par tous les comités par rapport à l'autre corpus produit par l'Assemblée, c'est-à-dire dire les lois, doit aussi créer sa propre place. Les différentes formes de la loi se figent, le rôle du CED et des Archives nationales se stabilisent.

Cependant d'autres éléments, sources de déséquilibre, apparaissent. Les députés qui visaient à atteindre une loi uniforme doivent accepter qu'il y ait des décrets formant une typologie propre formée par les décrets d'aliénation des biens nationaux ou par les décrets de liquidation. Dans ce contexte de fragilité propre aux espaces en construction, l'épisode de la fuite du roi à Varennes va très fortement lui porter atteinte. Cet événement pèse lourdement sur les travaux de l'Assemblée au moment où les députés s'apprêtent à se séparer.

## **1 La forme de la loi, rôle du comité des décrets, rôle des archives**

La complexité de l'organigramme de circulation des décrets aboutit à répartir entre le CED et les Archives nationales les différents documents nés de cette gestion. Dans un contexte d'économie difficile et de nécessaires efficacités administrative et législative, la rationalisation des procédures n'est pourtant pas le seul élément pris en considération.

Le CED se trouve conserver plusieurs titres essentiels de l'élaboration de la loi. Une fois que les décrets ont été adoptés à l'Assemblée, la copie en forme des décrets de la veille, réalisée au secrétariat par le bureau des procès-verbaux sous la surveillance du CED, lui est envoyée pour être conservée. Le secrétariat signe l'état de tous les décrets présentés à la sanction et adresse également cet état au comité. Ce dernier donne l'autorisation d'envoi à la sanction et à l'acceptation. Le CED reçoit également l'état des décrets sanctionnés envoyés par le garde des Sceaux au président de l'Assemblée ; quand ce dernier les transmet à son secrétariat, celui-ci les adresse au comité. Les Archives de la représentation nationale sont le dépôt de la deuxième minute rédigée dans les bureaux du ministre de la Justice, celle-ci étant envoyée une fois qu'elle a été sanctionnée ou acceptée. Ces minutes forment les expéditions authentiques sur parchemin. Les expéditions sur simple papier pour les articles de Constitution y sont également déposées avant leur promulgation.

A partir du moment où le ministre de la Justice a présenté les décrets à la sanction ou à l'acceptation du roi, une double circulation des lois aboutit à la constitution d'une double collection de documents. L'expédition authentique de la loi en parchemin intéresse les Archives, une des minutes des décrets lui est également versée. La deuxième expédition en parchemin est déposée aux Archives de la Chancellerie. Cependant à côté de la constitution de ces deux dépôts aux Archives de l'Assemblée nationale et à celles de la Chancellerie, le CED constitue un autre lieu de conservation non pas tout à fait de la loi, mais de la preuve de l'exécution et de la promulgation de la loi. Une fois les états récapitulatifs lus par le président du corps législatif devant les députés, ces actes

attestant du bon déroulement de l'envoi des lois, preuves et engagement la responsabilité du garde des Sceaux, sont conservés au CED.

Camus avait réussi à amoindrir l'importance du secrétariat de l'Assemblée dans son rôle de conservation des premières archives<sup>231</sup>. La conservation de certains documents qui relève de l'élaboration de la loi, au CED est susceptible d'entrer en concurrence par rapport aux Archives de l'Assemblée. Rappelons à ce niveau, les différents éléments de réaction de ces deux institutions. Une évolution parallèle, un concours à deux niveaux à moins que cela ne soit à deux voix, se produit sur le formalisme des lois. A l'automne 1789 Camus accepte, certes avec mauvaise grâce, de voir entrer dans son dépôt les expéditions authentiques des lois sur parchemin. A un mois d'intervalle, on a vu que la nomination de la CSED qui va exercer une surveillance sur ces procédures mêmes, en est la conséquence directe. La différence entre les deux services est d'autant plus importante que les archives qui entrent à la CSED puis au CED, échappent pour l'instant totalement aux Archives de l'Assemblée. Le débat initié en février 1790 sur le statut des archives produites par l'ensemble des comités de la Constituante, et qui ne trouvera de solution qu'avec la loi du 4 et 7 septembre 1790, en envisageant la conservation de ce corpus au sein d'un comité, revient à permettre l'existence d'un dépôt parallèlement à celui officiellement admis par Camus comme le dépôt des lois. Ce danger est maintenu à distance par l'archiviste grâce à sa définition très stricte des titres nationaux qui ont droit d'existence dans son dépôt, opposés aux papiers, qui sont ceux produits par les comités. Mais cette frontière diplomatique devient de plus en plus fragile à maintenir<sup>232</sup>.

Le problème du formalisme de la loi et de leur exactitude va lier le comité et les Archives bien au-delà de ce que l'un et l'autre auraient prévu : le décret du 13 juin 1790 marque un précédent dans les relations entre la CSED et les Archives. Pour assurer la collation des décrets sanctionnés ou acceptés, les commissaires doivent pouvoir les comparer avec les minutes du procès-verbal qui sont l'acte législatif primitif. Il faut donc qu'un lien direct se crée entre les deux organes, le secrétaire-commis de la CSED devant pouvoir avoir un libre accès aux minutes de la classe A. Entre mars et juillet, le secrétaires-commis de la CSED s'installe dans les locaux des Archives pour avoir communication des minutes et effectuer la collation des décrets. Bien qu'étant sous

---

<sup>231</sup>[157] OGILVIE

<sup>232</sup> Voir Partie 2, chapitre 6, 2 p. 210

l'autorité des commissaires de la CSED, Camus détient toujours la haute main sur l'authentification des actes avec le paraphe des feuillets rédigés par le secrétaire-commis qui atteste que la collation est fidèle à l'original. L'archiviste se trouve ainsi à participer aux missions de la CSED. Le secrétaire-commis rapproche les registres de transcription des minutes dressés par le bureau des procès-verbaux, des expéditions sur parchemin conservées par Camus. Le secrétaire-commis du CSED dresse alors un état sur double feuillet des corrections qui doivent être portées<sup>233</sup> et qui restent aux Archives. Pour l'usage propre du comité, et afin de garder une trace de ce travail que l'Assemblée lui a confié dès mars 1790, mais qui est renforcé par le décret du 6 juillet 1790, les commissaires tiennent à partir du 2 juillet, un registre intitulé des « Errata » où son secrétaire consigne l'ensemble des corrections nécessaires<sup>234</sup>. On retrouve dans l'organisation interne de ce registre le relevé de ce qui a été rédigé sur le procès-verbal du secrétariat de l'Assemblée comparé au relevé de ce qui est sur le parchemin. Camus signe chaque folio du registre jusqu'au 11 juillet 1790, Boiservois, gendre de Camus travaillant aux Archives, prend la suite de cette attestation de conformité jusqu'au 30 août de la même année. Le nombre de corrections à apporter aux articles des décrets devient trop important pour permettre aux Archives de suivre la collation des décrets aussi fréquemment. Dès le 11 septembre 1790, Boiservois, puis Camus à partir du 30 septembre 1790 attendent que le CED ait collationné plusieurs procès-verbaux pour vérifier les corrections notées sur le registre des Errata et valider par leur signature l'ensemble des collations. Le CED et les Archives continuent sur ces modalités de fonctionnement jusqu'à la fin de l'Assemblée nationale constituante. Le lien de fonctionnement entre les deux services a créé en peu de temps une interdépendance. Camus ne peut plus tout à fait considérer les « papiers » du comité comme ne relevant pas de sa compétence, puisqu'il concourt à leur production par ce travail d'authentification de la collation.

La proximité de leurs travaux amènera Camus à poser clairement la question de l'utilité de maintenir le CED, dans le rapport qu'il présente à l'Assemblée nationale législative le

---

<sup>233</sup> AN, D/I§1/1 et A//1001, aux Archives nationales on ne retrouve actuellement que deux exemplaires de ces états dressés par le comité de la collation des décrets, tel qu'il est nommé en tête de ces pièces, qui font toutes les deux parties du même envoi effectué, le 23ème (novembre-décembre 1790).

<sup>234</sup> AN, D/I§1a/2, notons que le registre de transcription des réponses aux plaintes des corps administratifs que les commissaires avait tenu entre janvier et mars 1790, ayant peu servi, est retourné et devient le registre des Errata.

13 octobre 1791<sup>235</sup>. « Le travail [du comité] est utile et doit être continué ; mais faut-il pour cela un comité particulier. Il y avait ici double emploi ; les décrets sanctionnés sont envoyés aux archives, les minutes des procès-verbaux y sont remises. On était obligé d'adresser au comité des décrets de doubles notes des sanctions, de faire expédier aux procès-verbaux de doubles copies des décrets afin de les collationner, et l'on n'ignore pas que les fautes se multiplient avec les copies. Enfin, la collation a eu lieu sur les expéditions de parchemin, mais elle n'a jamais eu lieu sur les minutes en papier qui portent l'original de l'acceptation ou de la sanction, et qu'il serait trop dangereux de déplacer. L'un des deux commis, qui était attaché au Comité des décrets, pourrait l'être aux Archives, si on le jugeait nécessaire, et y continuer le même travail qu'il a fait avec beaucoup d'exactitude au Comité des décrets. » Le point de vue de Camus est bien sûr fortement motivé par son désir de créer le dépôt unique de l'ensemble des actes de l'Assemblée nationale attestant de l'élaboration de la loi. Après avoir été en butte avec le secrétariat de l'Assemblée au moment où il y subsistait encore un service d'archives, sa crainte est de voir se constituer au sein du CED, une institution concurrente. Camus ne serait que le dépositaire de l'authenticité des lois révolutionnaires, la responsabilité de la perfection de la loi, par la surveillance de la procédure d'envoi étant ainsi détenue par le seul comité. Ce dernier en conservant les documents établis par le bureau des procès-verbaux risque de faire ressurgir le problème que l'archiviste avait résolu avec les archives du secrétariat.

Cette situation qui fait fluctuer d'une institution à l'autre les savoirs liés au formalisme de la loi est favorisée par la période même de construction constitutionnelle et de mise en place d'administration. Ce n'est pas sans rapport que deux décisions sont adoptées le 6 juillet 1790. Camus obtient d'une part l'autorisation de déménager les archives de la représentation nationale et d'autre part de prendre toutes mesures d'organisation nécessaires à son service en attendant la discussion repoussée qui aboutira à la loi des Archives du 4 et 7 septembre 1790<sup>236</sup>. Le même jour, le comité des décrets voit s'élargir le champ de ses compétences. Si le décret du 6 juillet 1790 assoit définitivement dans le

---

<sup>235</sup> AP T.34 p. 202

<sup>236</sup> Les commissaires des bureaux de l'Assemblée sont chargés de trouver un aménagement satisfaisant. Le 30 juillet 1790 Guillotin l'un d'entre eux, fait adopter l'évacuation des religieux du couvent des Capucins de la rue Saint-Honoré. Les Archives sont ainsi à proximité du Corps législatif, mais l'utilisation du bâtiment pour ses services, permet à l'Assemblée d'y installer également l'imprimerie Baudouin, et ses comités. (AP, T.17 p.426), [43] BRETTE

paysage des comités de la Constituante les commissaires de la surveillance de l'envoi des décrets, les Archives sont par contre dans une situation encore instable. En effet, depuis l'adoption par le corps législatif de son règlement intérieur du 29 juillet 1789 et après avoir élu son archiviste quelques jours plus tard, aucun texte propre n'encadre son organisation. Certes à l'exemple des comités qui fonctionnent eux aussi dans un cadre d'une très grande pauvreté réglementaire, ce n'est pas ce vide qui empêche les institutions de fonctionner. Les députés sont réticents à se mêler d'administration. D'ailleurs comme on l'a déjà vu, Camus, à peine nommé, crée lui-même son cadre administratif et l'impose à ses collègues députés sans qu'il semble y avoir une quelconque opposition ou intention de leur part de s'ingérer dans sa gestion. Entre août et novembre 1789, la mise en place des quatre premières classes des titres nationaux et la surveillance de l'exécution de la loi et de sa promulgation par la CSED, visaient à assurer une période de stabilité en attendant l'achèvement des travaux de l'Assemblée nationale constituante.

Toutefois, Camus doit définir l'attitude des Archives face au double enjeu de la position hiérarchique des expéditions authentiques par rapport aux autres actes et de la place de la production documentaire des différents bureaux et comités de l'Assemblée. Au cours de l'année 1790, la prééminence des expéditions authentiques des lois par rapport aux minutes originales des procès-verbaux s'installe, ce qui constitue une sérieuse remise en cause du cadre de pensée des premiers temps. Il faut maintenant assumer avec un grand sens pratique cette réalité tout en composant avec quelques survivances de la période précédente : le rôle traditionnel du pouvoir exécutif est maintenu. Sa compétence sur l'exécution et la promulgation des lois sous la forme de lettres-patentes ou de proclamations n'a pas rompu avec le formalisme ancien.

De plus, l'augmentation du nombre de services dans l'administration de l'Assemblée, tant en nombre de personnes employées et qu'en terme de comités, entraîne une production documentaire en inflation. Très tôt, Camus avait vu les enjeux, et la nécessité, de se positionner et de poser des limites avec le secrétariat, autre grand service qui lui était concurrent. Au début de la Constituante, le secrétariat pouvait revendiquer les archives de l'Assemblée, que Camus lui-même avait contribué à

constituer au moment où il était secrétaire<sup>237</sup>. Le fait de créer un dépôt des lois exclu de fait tout ce qui relève de la gestion administrative du corps législatif. L'importance de cette documentation produite, la nécessité de l'organiser va par contrecoup poser la question de l'organisation interne des Archives de l'Assemblée, question qui du point de vue de Camus avait été réglée par ses soins.

Cette problématique remet en cause la notion même du dépôt des lois tel que l'archiviste l'avait créé, tel qu'il était jusqu'à présent admis par les députés. L'accroissement des papiers produits par le travail des comités peut être traité de deux façons, chacune remettant en cause les bases fondées par Camus. L'Assemblée nationale pourrait admettre qu'à côté de son dépôt des Archives, d'autres dépôts, comme celui des comités existeraient. Dans ce cas le contenu même des papiers des comités, en tant qu'éléments concourant à l'élaboration de la loi, peuvent poser un problème de concurrence. Autre solution, les archives des comités entreraient dans le dépôt des lois, mais ne relevant d'aucune des quatre catégories créées par Camus, ceci imposerait une remise en cause de la hiérarchie des lois, pour pouvoir y être intégrées. En se posant la question de savoir si le dépôt des lois doit être élargi aux papiers produits par ses autres services, le fait même d'envisager que la réponse puisse être affirmative, est une remise en cause de la définition de la loi acceptée par les constituants. Par conséquent, la notion du droit va connaître, un an après l'adoption du décret de novembre 1789, une autre avancée considérable et déterminante pour le fonctionnement tant de l'élaboration de la loi par l'Assemblée, que pour l'organisation des Archives et le devenir du CED. La loi d'organisation des Archives nationales des 4 et 7 septembre 1790 puis la loi du 2 novembre 1790 sur la promulgation, le consentement, l'envoi et le dépôt des lois en sont les héritières.

---

<sup>237</sup>AN, C//27 sur l'activité de Camus en tant que secrétaire entre le 17 juin et le 2 juillet 1789 et Partie 2, chapitre I, 4

## **2 La loi d'organisation des Archives nationales, modification d'organigramme de l'Assemblée nationale, changement de hiérarchie de la loi**

La classification du droit fondé par l'Assemblée nationale au sein de ses Archives, rejette, par un effet en négatif, toute autre documentation qui ne peut être intégrée dans ces classes, notamment tout ce qui est produit par le secrétariat, par les bureaux ou par les comités. Le secrétariat a été bien sûr le service, avant la création des Archives, où les secrétaires avaient obligation de déposer les procès-verbaux à chaque changement de bureau. Le travail entrepris par Camus a marqué un amoindrissement de cette compétence, mais le secrétariat n'en reste pas moins un espace où il est admis, et prévu réglementairement, que des papiers puissent être conservés pour l'usage courant des secrétaires.

Les archives des autres services de la représentation nationale sont jusque-là rarement considérées. Nous en retrouvons plus souvent la mention dans les états produits par les inspecteurs des bureaux qui rendent compte de l'occupation des locaux par les différentes instances qui composent l'Assemblée. Si le bureau d'élection du secrétariat occupe 30 pièces alors que les bureaux des renvois et correspondance, ou des scrutins, ou des distributions n'ont besoin que d'une pièce chacun, c'est bien parce que le volume des archives occupe des proportions variables mais qui peut être considérable. De même, les 50 pièces du Comité d'aliénation des domaines nationaux sont bien éloignées du Comité qui occupe le plus grand nombre de pièces après lui, soit le Comité ecclésiastique qui a besoin de ... 9 pièces<sup>238</sup>. L'intérêt porté par l'Assemblée nationale aux archives produites par ses bureaux ou comités, est avant tout envisagé en fonction de leur investissement topographique dans l'espace, proportionnel à la masse de la documentation produite. Ce problème est crucial et va obliger l'Assemblée nationale à annexer des locaux proches.

Nous sommes frappés par le fait que jusqu'en janvier 1790, le volume formé par ces papiers reste invisible dans les discours. Le débat assez rare sur la valeur des archives produites par l'Assemblée nationale, en dehors de son aspect matériel, est du domaine

---

<sup>238</sup> AN, C//132



de Camus qui ne considère que les titres nationaux, c'est-à-dire les procès-verbaux, les décrets, les lois sanctionnées et acceptées, les rapports, les motions des députés, les envois à la représentation nationale, et les documents imprimés.

Cette vue restrictive ne peut être que temporaire. Les députés sont dans leur majorité membres d'un comité<sup>239</sup>. Pour ceux qui appartiennent aux comités qui produisent ou reçoivent une documentation importante, leur confrontation à cette masse est fréquente. En tant que commissaires de comités, ils ne peuvent que constater l'utilité, mais aussi l'importance de cet ensemble. Ce sont ces députés qui vont porter le problème devant l'Assemblée nationale et demander de ne pas se contenter de la position de Camus, mais aller au-delà. Ce sujet qui est soulevé à partir de février 1790 mais qui n'aboutira qu'en novembre de la même année, va entraîner les députés dans une requalification globale de la classification de leur travail législatif, et de fait une réorganisation d'ensemble de leur entreprise de la loi. La mise en perspective des actes législatifs les uns par rapport aux autres va également s'accompagner de la disparition définitive de l'arsenal législatif hérité de l'Ancien régime.

A l'occasion du décret du 18 février 1790 qui autorise les comités à retirer auprès des dépôts des corps administratifs et des cours souveraines des copies de documents qui leur seraient nécessaires, le député Bureaux de Pusy souligne l'encombrement des comités par un trop grand nombre de papiers. Sur sa proposition, Cottureau est désigné pour gérer cette documentation au moins dans les comités les plus importants. Cette demande ne tient pas du hasard venant d'un des membres du Comité de constitution, quatrième comité de l'Assemblée nationale en terme d'occupation d'espace, avec ses 7 pièces juste derrière les 8 du Comité de liquidation et les deux autres comités cités plus haut<sup>240</sup>. L'homme proposé pour gérer les papiers du Comité de constitution est d'ailleurs un de ses employés ; il exerce au sein du comité la fonction d'ingénieur-géographe.

Cette décision oblige Camus à prendre position sur l'organisation des documents des comités. Les Archives de l'Assemblée peuvent difficilement voir apparaître d'autres services d'archives dont le simple fait d'exister menacerait son autorité. Pour contrer cette décision, il replace la problématique des papiers du travail des comités dans une

---

<sup>239</sup> [56] CASTELLA I PUJOL qui estime à environ 80% ceux qui appartiennent à au moins un comité sous la Constituante.

<sup>240</sup> AN, C//132

question plus vaste, celle de l'organisation générale des Archives du corps législatif. Il obtient le jour même la création d'une commission pour l'appuyer. Sa démarche lui permet donc de récupérer la conduite de la discussion sur le domaine des archives. Elle est composée du Comité de constitution, du Comité des finances, des quatre inspecteurs des bureaux et du garde des Archives lui-même. Même si le Comité de constitution traite ses papiers par ses propres moyens, il est également un des acteurs de ce travail en élaboration qui réfléchit à une organisation des archives. La gestion des archives du Comité de constitution par Cottereaux est donc une autorisation temporaire qui lui est accordée en attendant les conclusions globales de la commission.

Après avoir rendu un premier rapport le 19 mai 1790, la commission des archives conclut au besoin d'élargissement de ses missions afin d'être en mesure de proposer « un plan général de tout ce qui concerne l'organisation des Archives nationales, leur sûreté, leur local, l'état, le nombre et le traitement des personnes qui doivent y être employées. »<sup>241</sup>, demande qui lui est accordée. Le projet est présenté à l'Assemblée nationale, le 29 juin par le rapporteur de la commission Gossin, lui aussi membre du Comité de constitution<sup>242</sup>. Gossin précise dans ce rapport que le travail de la commission des archives n'examine que le plan d'organisation des Archives nationales, dont le terme est pour la première fois utilisée ici, et ce qui concerne le service des employés de l'Assemblée fera l'objet d'un rapport distinct. A côté de la présentation du projet de décret, la commission a habilement prévu de légitimer le devenir de la création du poste de l'ingénieur-géographe au Comité de Constitution. Ce dernier comité en tant que membre de la commission ne peut le supprimer sans se dédire. Le projet de décret prévoit donc qu'un « ingénieur instruit des opérations de la division du royaume » sera nommé. « L'ingénieur que le Comité de constitution a employé pour la division du royaume a montré, avec beaucoup de zèle, de désintéressement, une grande intelligence ; et vos commissaires n'ont cru pouvoir mieux servir votre amour du bien public que de vous le proposer à ce titres. » Le travail de Cottereau sur les papiers du Comité de constitution ayant été mis en place avant la décision d'étude de l'organisation des archives des différents services de l'Assemblée, la précision du rapporteur permet de régulariser la situation.

---

<sup>241</sup> AP, T. 15 p. 595

<sup>242</sup> AN, AB/I/1 et AD/XVIII/173, AD T. 16 p. 561

La nouveauté du rapport réside également dans l'emploi du terme « nationales » accolé à « Archives ». Si cette association n'a rien de surprenant, les Archives de la représentation nationale ont tout autant une portée nationale que l'Assemblée éponyme. L'apparition de cette qualification dans le cadre du travail de la commission des Comités des finances, de constitution, des inspecteurs des bureaux et de l'archiviste est la déclaration de leur intention d'établir une compétence étendue, un plan général, qui permet de regrouper présentement et pour l'avenir, toutes les archives qui pourraient être produites par le corps législatif. D'où le caractère très général du premier article du projet de décret qui permet ainsi d'englober largement toute la production documentaire de l'Assemblée : « Les Archives nationales sont le dépôt de tous les actes qui établissent la Constitution du royaume, son droit public, ses lois et sa distribution en département. » La présentation du projet ne débouche sur aucun vote immédiat. L'impression du rapport est ordonnée et la discussion ajournée.

Contemporain de ce travail, le 6 juillet 1790, Camus a obtenu l'autorisation de déménager les archives de l'Assemblée et en même temps de prendre toutes les mesures que son organisation impose. Avant même que les travaux de la commission des archives aboutissent, ce décret de juillet double en quelque sorte leur projet de décret. Potentiellement, Camus est susceptible d'avoir déjà réorganisé les archives du dépôt des lois et donc, en tant que membre de ladite commission, de faire entériner ses décisions. Pour la première fois depuis l'installation des États généraux à Versailles, puis leur déménagement à Paris en octobre 1789, les Archives vont avoir à leur disposition un lieu qui lui permet de fixer topographiquement la hiérarchisation des papiers qui lui sont confiés. C'est en fonction des besoins propres de l'archiviste que les inspecteurs des bureaux, eux-mêmes partie prenante dans la commission des archives, font adopter le 30 juillet 1790 l'évacuation du couvent des Capucins de la rue Saint-Honoré. Dans un rapport postérieur du 30 août 1791, les inspecteurs des bureaux expliquent que toute autre solution, à savoir l'installation dans une maison particulière, aurait été une source de dépense considérable pour la location en exposant les Archives à être installées de façon très inconfortable. « Nous avons à notre disposition, et sans qu'il en coûtât de loyer, la bibliothèque des Capucins, c'est-à-dire un lieu vaste, commode, déjà tout arrangé, et dans le voisinage de l'Assemblée. » explique ce rapport. Les Archives et

l'imprimeur de l'Assemblée y seront installés<sup>243</sup>, et plutôt que de laisser le reste du bâtiment vacant, les commissaires y logent également les comités, qui au cours de l'année 1790 ont augmenté en nombre et pour ceux déjà existants, ont pris une place considérable<sup>244</sup>. L'autorisation donnée à Camus le 6 juillet, donc au lendemain du 29 juin, de déménager les archives et de prendre toutes les dispositions qui lui paraîtraient nécessaires, réunit les deux opérations changement de localisation et réorganisation dans un lien que l'histoire des Archives nationales va souvent expérimenter.

La discussion sur l'organisation des Archives nationales reprend en septembre 1790. Plusieurs éléments sont donc déjà résolus en avance de décret pourrait-on dire. L'ingénieur-géographe du Comité de constitution est responsable des archives de la division du royaume et entrera à terme en cette qualité au sein des Archives nationales. Avant même d'être réglementées, les Archives ont un lieu qui permet de disposer les documents en fonction de la classification utilisée par Camus. D'ailleurs, le rapport de Gossin du 29 juin rappelait que la commission des archives avait constaté que le « dépôt de la Constitution et des lois » était en ordre. La discussion de juin avait été reportée de cinq jours, mais ce n'est que le 2 septembre 1790 que sur un rappel de Camus, la discussion est mise à l'ordre du jour de la séance du 4. La nécessité de légiférer dans ce domaine est encore une fois motivée par une autre intervention de Bureaux de Pusy, en tant que membre du Comité de constitution. Il demande que les missions de Cottereau soient prolongées et ses appointements fixés à 300lt par mois en attendant la mise en place de la future loi sur les Archives. Très justement, il fait remarquer que Cottereau est toujours employé au Comité de constitution où il est présent tous les jours. En votant la demande du député, l'Assemblée non seulement fait perdurer une situation qui rappelle l'absence de conclusion de la commission des archives, mais aussi qui place Cottereau dans une position supérieure aux autres employés du corps législatif pour lesquels Camus avait obtenu que les appointements soient uniformisés et fixés à 150lt par mois au maximum pour les plus méritants<sup>245</sup>.

Gossin, toujours rapporteur de la commission, présente à l'Assemblée les huit articles du projet de décret le 4 septembre 1790. Cet acte sort les Archives du règlement intérieur

---

<sup>243</sup> Dans un premier temps, ils sont les seuls services à s'installer, le reste du bâtiment nécessitant des travaux d'aménagement avant l'accueil des bureaux de l'Assemblée et de ses comités.

<sup>244</sup> AN, C//132

<sup>245</sup> Voir le règlement sur les secrétaires-commis du 23 octobre 1789

du 29 juillet 1789. Si on excepte le règlement sur le travail des secrétaires-commis du 23 octobre 1789 et le décret du 22 mars 1790 sur le travail interne de l'Assemblée, il est le premier texte législatif particulier organisant un de ses services. L'étude approfondie des différents articles nous éloignerait trop de notre domaine de réflexion, notons cependant que ce texte dont le but premier était le besoin d'organisation des papiers produits par les comités, a pour conséquence l'entrée de ce corpus dans le dépôt des lois de Camus.

Dès le 12 septembre 1790, c'est-à-dire dès que le décret des 4 et 7 septembre 1790 a été sanctionné par le roi, Camus ouvre un nouveau registre<sup>246</sup> et élargit la classification de son dépôt en créant la classe E pour enregistrer le travail des comités de la Constituante. Cette création bouleverse la conception de la loi des députés. La loi délimitée dans un premier temps par les classes A à C, puis élargie à la classe D, englobe maintenant d'autres types de documentation qui ne sont pas des actes législatifs proprement dits, mais tout ce qui est issu du travail des comités. C'est la reconnaissance de leur concours à la fabrication de la loi. Les comités sont donc plus que de simple organe d'encadrement du travail des députés, de production de rapports préparatoires ou d'intermédiaire entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Ils font partie de ce cadre défini très largement dans l'article 1er de la nouvelle loi<sup>247</sup>. L'entrée des archives des comités aux Archives nationales relègue définitivement d'autres organes de l'Assemblée dont la production administrative n'entre dans aucune classe, à savoir le secrétariat et ses bureaux, et les 30 bureaux où se réunissaient les députés pour les élections, institutions définitivement désuètes dans le courant 1790<sup>248</sup>. Le décret du 4 et 7 septembre réorganise institutionnellement les Archives tout juste emménagées aux Capucins. La création de la série E fonde symboliquement la nouvelle place que Camus se donne au sein de l'Assemblée nationale. Il exclut également de fait la solution envisagée par Bureaux de Pusy et d'autres députés d'organiser l'administration des archives des comités à l'intérieur même de ces organes.

Jusque-là son service était proprement les Archives de l'Assemblée, et apparaissait au même niveau que le secrétariat dans des publications officielles comme l'*Almanach*

---

<sup>246</sup> AN, AB/Va/\*/1

<sup>247</sup> Article 1er : « Les archives nationales sont le dépôt de tous les actes qui établissent la Constitution du royaume, son droit public, ses lois et sa distribution en départements. »

<sup>248</sup> [114] VERPEAUX

royal de 1790. Avec la classe E, Camus procède à un déplacement des Archives nationales. Sans qu'il en ait été décidé par les députés, sans que Camus ait demandé l'avis de ses collègues, en dressant la liste des comités existant au 12 septembre 1790 en introduction de son nouveau registre, il place les Archives dans la liste des comités et en tête avant tous les autres. En fait il est intéressant de voir que Camus ne fait que mettre par écrit ce qui est organisé géographiquement. Les Archives nationales occupent bien la même place que les autres comités au sein du couvent des Capucins. Si l'ordre de rédaction des comités relève d'une démarche peu claire dans sa hiérarchisation, Camus relègue le CED à la trentième place. Il est positionné tout juste devant des institutions ayant un rôle très technique dans l'organisation de l'Assemblée nationale : le Comité central, l'Examen des travaux des comités, le Comité de règlement de police, les inspecteurs de la salle, les trésoriers des dons patriotiques, les inspecteurs des secrétariats, les inspecteurs de l'imprimerie et les inspecteurs de l'emplacement. Au cours de la Constituante, on retrouvera peu cette prise en compte des Archives nationales en tant que Comité par les interlocuteurs de Camus. Cet ordonnancement des comités établis dans le nouveau registre par Camus est repris dans l'*Almanach royal* de 1791.

De façon emblématique, les Archives nationales sont le dépôt des lois, fort d'un long acte législatif qui lui est entièrement consacré, son cadre de classement défini ce qui relève de la fabrique de la loi, lui-même en fait partie et y concourt donc. Cette reconnaissance officielle du rôle des Archives nationales dans la hiérarchisation de la loi, auprès de l'Assemblée, ne va pas être sans répercussion dans ses relations avec le ministre de la Justice et le CED quelques jours avant l'adoption d'un autre projet de décret du Comité de Constitution, le 2 novembre 1790, d'importance majeure dans la définition de la loi. La loi des 4 et 7 septembre 1790 réorganise les Archives nationales ainsi reconnues « comme une administration séparée des autres parties d'administrations dépendantes de l'Assemblée nationale ». Cet acte lui donne aussi la possibilité d'ordonner ses dépenses propres. L'installation aux Capucins le 1er octobre 1790 permet de fixer spatialement la nouvelle organisation. Les Archives sont donc bien devenues nationales puisque regroupant toutes les archives produites par toutes les institutions de l'Assemblée nationale. Cet élargissement du corpus conservé en obligeant l'archiviste à adapter sa classification du dépôt des lois entraîne en même temps une perception

nouvelle pour tous les députés. Véritable avancée institutionnelle, les députés en tant que membres concourant à l'élaboration de la loi dans l'Assemblée mais aussi dans les comités vont aussi redéfinir la loi et sa place dans le contexte de la suppression des dernières institutions d'Ancien régime encore existantes

### **3 Conséquences directes et indirectes de la suppression des Parlements, une nouvelle perception de la loi**

La réforme municipale avait bien sûr permis de normaliser les procédures de promulgation de la loi par les corps administratifs. Mais depuis le 3 novembre 1789, date de la vacance des Parlements, la réorganisation de l'institution judiciaire n'a pu encore être achevée<sup>249</sup>. Cet état imparfait rejaillissait sur le fonctionnement de l'appareil judiciaire évidemment, mais également sur la promulgation de loi, par défaut d'une organisation administrative complète. Alors qu'à l'automne 1790, l'Assemblée nationale avait procédé à une redéfinition de sa classification législative, des formes anciennes comme les lettres-patentes et les proclamations du roi perduraient cependant, constituant de plus en plus un anachronisme avec les décrets adoptés par l'Assemblée. Une distance symbolique se créait entre la représentation nationale qui présentait au roi des actes législatifs modernes, les décrets, mais les lois qui ressortaient de l'administration monarchique restaient des lettres-patentes et des proclamations, formes anciennes.

Malgré la prévention des députés par rapport à toute résurgence de l'Ancien Régime, les formes de la loi restent en partie celles de la royauté absolue. La loi du 5 novembre 1789 avait pourtant affirmé que « les décrets sanctionnés par le roi porteront le nom et l'intitulé de lois. » Dans les faits, le terme de loi n'est employé dans le discours que pour désigner de façon générique un texte à porter législatif. Tous maintiennent l'usage des termes de lettres-patentes et de proclamations laissant ainsi supposer, et de ce fait l'approuvant, qu'il existe « une différence réelle dans la valeur de la loi »<sup>250</sup> et que le roi

<sup>249</sup> AN, X/1b/9083-9084, le 26 août 1789 le Parlement avait été mis en vacances, selon la procédure annuelle normale. La vacance est prorogée le 21 octobre 1789 avant d'être reconduite le 3 novembre 1789 jusqu'à « l'époque peu éloignée où [l'Assemblée nationale] s'occupera de la nouvelle organisation du pouvoir judiciaire ».

<sup>250</sup> C'est ce que soulignera Thouret, au nom du Comité de constitution dans son rapport préparatoire à la loi du 2 novembre 1790 (*AP*, t20 p191)

pourrait être co-législateur. Cette question est renvoyée au Comité de constitution le 15 mai 1790 quand le député Merlin remarque, après la lecture d'un état des décrets sanctionnés ou acceptés par le roi, que les mots de lettres-patentes ou de proclamations ne sont pas conformes à leur décision de novembre 1789. Cette question sera résolue six mois plus tard. La transformation institutionnelle de l'administration judiciaire avec la fusion des fonctions de garde des Sceaux à celles de la Chancellerie, la suppression du Châtelet le 24 août 1790, la suppression des Parlements le 15 octobre 1790 et la mise sous scellés de leurs archives, vont donner l'impulsion nécessaire à la mise en place d'une législation globale sur la promulgation et la publication des lois, terminant et perfectionnant la loi du 5 novembre 1789.

En novembre 1790, on retrouve le contexte d'urgence, qui avait été celui de l'automne 1789<sup>251</sup>, due à l'actualité institutionnelle qui permet de donner une impulsion créatrice au travail législatif de l'Assemblée. La suppression des Parlements, comme le souligne Thouret dans le rapport qu'il présente le 2 novembre 1790 au nom du Comité de constitution, permet de résoudre plusieurs difficultés : simplifier la promulgation, l'envoi des lois et la publication, réduire les coûts, gagner en rapidité, mettre définitivement au même niveau la promulgation des tribunaux de celle des corps administratifs. Le vide institutionnel créé par la suppression des Parlements est ainsi temporairement réglé en attendant la mise en place de la nouvelle organisation judiciaire, la promulgation par les seuls corps administratifs est suffisante et à même force. On ne détaillera pas ici le rapport de Thouret ni les 21 articles de la loi du 2 novembre 1790, d'autres travaux plus spécialisés<sup>252</sup> l'ayant déjà fait, on se bornera à souligner certains aspects qui vont avoir une influence décisive sur l'envoi des lois et de ce fait sur le fonctionnement du trio CED, Archives nationales et ministre de la Justice.

Avant toute chose, les formes anciennes sont supprimées : le décret fixe l'unité de la loi. « La nature et la dénomination de tous les décrets sanctionnés sont de même invariablement fixées. Tous, sans distinction, sont des lois : tous doivent porter le nom ce décret. » Il pose la validité des actes législatifs, quelle qu'en ait été la forme, adoptés depuis le début de l'Assemblée nationale. La conformité des procédures mises en place par la législation d'octobre et novembre 1789 est rappelée dans ce décret : deux minutes

---

<sup>251</sup> Partie 2, chapitre II

<sup>252</sup> [38] AULARD, [80] GODECHOT, [114] VERPEAUX



des décrets seront effectuées sur papier sur lesquelles le roi fera sa sanction ou son acceptation selon les formes voulues. Une de ces minutes, toujours signée par le roi et contresignée par les ministres sera déposée « aux Archives du corps législatif ».

Le rapport de Thouret réaffirme et confirme le rôle de l'archiviste de garant du formalisme de la loi qui donne force de loi. Le fait de déposer toutes les minutes des décrets sanctionnés ou acceptés par le roi aux Archives constitue la preuve qu'il s'agit bien de l'acte authentique : « La formule de la sanction, et celle du refus suspensif, sont fixées constitutionnellement par le premier de ses décrets. Il n'était donc pas permis, et il ne devra pas l'être à l'avenir, de s'en écarter à peine de responsabilité dont vous assurerez l'effet en décrétant qu'il sera remis à vos Archives une minute en papier de chaque décret. »<sup>253</sup> Les ministres, qui assurent la transmission des minutes sanctionnées et acceptées, restent responsables de la conformité de la procédure. Thouret affirme également que la « loi est complète aussitôt que le décret est sanctionné ». Le procès-verbal dressé par le secrétariat au fur et à mesure de l'adoption des décrets prend de ce fait un rôle secondaire. Le lien de dépendance entre l'Assemblée nationale et le roi en sort renforcé. Les minutes des décrets serviront à établir deux expéditions en parchemins, signées par le roi, contresignées par les ministres et scellées pour servir à la promulgation. Ils seront « la seule forme suivie désormais [...] [et] seront les originaux authentiques de chaque loi ». Un exemplaire de chacune de ces expéditions est toujours déposé l'un à la Chancellerie l'autre aux Archives. L'original authentique de la loi n'est définitivement plus le procès-verbal des décrets. Dès la sanction, la minute du décret acquiert le statut de loi complète, mais l'expédition de la loi est la forme supérieure de l'acte législatif, ainsi désigné par la redondance d'original authentique. La série D des Archives conservant les expéditions authentiques des lois a définitivement surpassé la série A primitive où prennent place les minutes des décrets de l'Assemblée nationale. Cette décision entérine l'évolution de pensée des hommes qui composent l'Assemblée, la vision de l'été et l'automne 1789 n'est plus celle de la fin 1790.

Les procédures d'envoi des lois après leur sanction ou leur acceptation, ou leur envoi direct par les ministres s'il s'agit de lois qui ne sont pas soumises à la sanction du roi, sont réduites à une suite de modalités purement techniques dont l'accomplissement ne confère aucun supplément de pouvoir aux tribunaux ou aux corps administratifs. Le

---

<sup>253</sup>Rapport de Thouret (*AP*, T.20 p.191)

Comité de constitution rappelle encore que « l'envoi des lois [...] n'est point un acte du pouvoir judiciaire, mais du pouvoir exécutif ». Le CED, dans le suivi qu'il effectue de ces envois, exerce donc de fait une activité de l'Assemblée, en quelque sorte par délégation puisque surveillant une compétence de l'exécutif. Cette mesure qui place les corps administratifs et les tribunaux en « instruments de notification [...] 1° pour qu'ils la connaissent afin de s'y conformer, 2° pour qu'ils la transcrivent, afin de pouvoir toujours la consulter, 3° pour qu'ils la publient [...] ». La transcription n'ajoute rien à la loi, la publicité est assurée dès que cela a été fait par le corps administratif indifféremment ou le tribunal. » Cependant aussi complète que l'aurait souhaité les constituants, cette loi n'apporte aucune précision sur une question dont le règlement est remis à plus tard : le comité de révision doit se prononcer sur la distinction à faire entre décrets susceptibles d'acceptation ou de sanction et la façon dont le ministre de la Justice doit être en mesure de le faire.

En ce qui concerne le fonctionnement du CED et des Archives nationales, la loi du 2 novembre 1790 va déplacer certaines procédures qui étaient celles du comité vers les Archives et va renforcer les liens entre les Archives et le ministre de la Justice. La dernière année de la Constituante est consacrée à la recherche de ses mises en relation entre les différentes institutions intéressées à l'envoi de la loi, à son exactitude et à sa conservation. Devenues « nationales », les Archives de la Constituante ont connu un double renforcement de sa position. D'abord avec la loi qui lui est consacrée, son organisation et son autorité acquièrent une lisibilité incontestable. L'authenticité que le dépôt donne sur la forme comme sur l'intégrité du fonds aux minutes des décrets et aux lois authentiques est confirmée par cette autre loi. A deux mois de distance, l'adoption des lois des 4 et 7 septembre et du 2 novembre 1790 concentre l'attention sur les missions des Archives nationales. Les relations directes avec le ministre de la Justice vont se renforcer. Cependant le CED ne sera pas absent pour autant. Le flou laissé sur le traitement des décrets qui ne sont pas soumis à la sanction ou à l'acceptation du roi vont lui permettre de préserver ses missions durant l'année 1791. La forte valeur économique et financière de ces décrets individuels va même être déterminante dans l'accroissement du rôle du comité au cours des années à venir.



## Chapitre VII

### Exercices d'équilibres et de déséquilibres, la question de l'efficacité de l'administration de l'envoi des lois

---

La loi du 2 novembre 1790 permet donc de répondre à plusieurs questions restées en suspens concernant les rapports entre l'Assemblée nationale, le pouvoir exécutif et les corps administratifs et tribunaux sur l'élaboration de la loi de puis l'élaboration de la minute des décrets au secrétariat de l'Assemblée jusqu'à leur promulgation dans les départements. Outre l'équilibre qui est créé, la loi met également un terme à un ensemble de modalités de l'Ancien régime qui perduraient depuis la création de l'Assemblée nationale. La supériorité des tribunaux sur les corps administratifs des départements pour la promulgation et les formes anciennes des actes législatifs, résurgence de l'ancien ordre, ont définitivement vécu.

Il ressort de cette loi essentielle à la mise en place de la nouvelle Constitution, deux aspects qui ont plus directement une incidence sur le devenir du CED. En affirmant que la loi est achevée une fois la sanction du roi prononcée, le décret confère une grande place à l'importance du veto suspensif royal source potentiellement de ralentissement à venir dans l'envoi des lois domaine d'intervention du comité. La primordialité accordée à ce qui est maintenant désigné sans plus d'ambiguïté sous le terme de loi, déplace l'attention au niveau de cette dernière étape qui finit la loi, vers son garde final, l'archiviste. Les rapports entre le CED et les Archives nationales vont en être affectés.

L'absence des compétences du CED dans la loi du 2 novembre 1790, l'affaiblit alors que les Archives nationales sont inversement mises en avant, maintenant confortées dans leur rôle et leur position sur l'ensemble des documents produits par l'Assemblée à l'issue de la loi d'organisation des 4 et 7 septembre 1790. A partir de ce déséquilibre inscrit dans le texte, les deux institutions inventent leur procédure de travail pour permettre à l'une comme à l'autre d'assurer leurs fonctions. Cela se traduit pour le CED par un surinvestissement pourrait-on dire de certains éléments de procédures qui auraient pu rester dans l'ombre sans cet état de compétition entre les deux services. Recevoir les états des décrets sanctionnés et acceptés directement sans passer par le président de l'Assemblée nationale, imposer une forme à respecter par le ministre de la Justice pour la présentation de ces états, faire du titre des lois un élément concourant à l'authenticité de l'acte législatif sont autant de moyens à s'approprier.

La loi du 2 novembre 1790 accorde son attention à la loi sanctionnée et acceptée mais son application est en partie suspendue à un décret à venir que l'Assemblée nationale devra adopter une fois rendu le rapport du Comité de révision permettant de connaître les catégories de décrets qui sont sanctionnés et ceux qui sont acceptés. Une autre source d'incertitude existe concernant les décrets ne sont pas soumis à la sanction ou à l'acceptation du roi. Les décrets constitutionnels ne peuvent bien sûr être sanctionnés par le roi puisqu'ils sont l'expression directe de la Nation. Mais d'autres décrets portant sur des intérêts plus particuliers comme les décrets d'aliénation des biens nationaux ou les décrets de liquidation de pension sont absents de la loi. Leur règlement devra continuer à être assuré avec la législation déjà existante en attendant l'adoption de la Constitution définitive. Les décrets d'aliénation et de liquidation bénéficieront eux d'un encadrement législatif indépendant de la loi du 2 novembre 1790, laissé à l'initiative des comités.

Les quelques jours de vacances du pouvoir monarchique, nées de la fuite du roi dans la nuit des 20 et 21 juin 1791, vont avoir un effet d'accélérateur sur la résolution de l'ensemble de ces questions laissées en suspens. Les décisions qui seront prises durant les quelques semaines qui précèdent la fin des travaux de la Constituante seront déterminantes pour l'ouverture de la première législature et le devenir du CED et les Archives nationales, institution avec laquelle les liens vont aller en se renforçant.

# **1                   Nouvelles perspective sur les savoirs des Archives et du comité après la loi du 2 novembre 1790**

Loi d'organisation sur les archives de l'Assemblée nationale des 4 et 7 septembre 1790, installation des Archives nationales le 1er octobre 1790 dans l'ancienne bibliothèque du couvent des Capucins, loi sur la promulgation, le consentement, l'envoi et le dépôt des lois du 2 novembre 1790, sont autant d'étapes inscrites dans un très court espace de temps qui renforcent le rôle des Archives nationales. Les procédures de travail sur les opérations qui suivent l'adoption des décrets par les députés vont connaître une nouvelle recherche d'équilibre.

Le mois de novembre est l'occasion d'un échange de correspondance<sup>254</sup> entre Camus et le garde des Sceaux sur la première affirmation de cette loi, à savoir la validité des décisions législatives qui ont été prises jusque-là. La mise en application soulève des difficultés pour le ministre sur lesquelles il revient tant auprès du Comité de constitution que des Archives nationales. Mettant ainsi en avant les deux lieux qui en sont les dépositaires, la Chancellerie et les Archives nationales, son souci est de s'assurer que leurs deux collections des décrets sanctionnés et acceptés par le roi soient absolument identiques. Cette reconnaissance implicite du fait que les procédures passées aient pu autoriser des différences sur le fond dans les textes législatifs, l'amène à annoncer à Camus l'arrivée de Rondonneau, « dont vous connaissez l'esprit d'ordre »<sup>255</sup> pour l'aider dans la vérification de l'exacte similitude des deux collections.

Ce « nouvel ordre », comme le ministre le nomme a également une conséquence pour le CED. La procédure « apporte un retardement indispensable dans l'envoi des lois, d'autant plus que je dois adresser en même temps aux tribunaux toutes celles qui n'ont pu être envoyées depuis le décret de suppression des Parlements. Le tout sera timbré et signé de moi ». Thouret avait bien souligné l'importance de rendre le système plus efficace : « Il deviendra nécessaire d'accélérer, en le simplifiant, le mode de la promulgation et de l'envoi des lois qui serait trop embarrassant, trop lent et trop coûteux, s'il fallait établir 547 points de correspondance directe, et j'ajouterai, s'il fallait

---

<sup>254</sup> AN, AB/II/1

<sup>255</sup> AN, AB/II/1, lettre de Duport à Camus du 16 novembre 1790

conserver l'usage d'envoyer à chaque tribunal un diplôme solennel de chaque loi, expédié en parchemin et scellé du sceau de l'Etat. »<sup>256</sup> Mais la mise en œuvre reste encore à faire.

Les justifications du ministre de la Justice sur les retards imposés par la procédure font l'objet d'un sérieux rappel à l'ordre de la part du Comité de constitution. Dès le 13 novembre 1790, le comité lui fait remarquer que les envois continuent à se faire sous la forme d'une simple copie aux ministres des différents départements ce qui contraire au décret du 2 novembre 1790. « L'envoi de toutes [les lois] doit être fait aux 83 administrations des département du royaume par le ministre de l'Intérieur qui est le seul désigné et le seul qu'on puisse désormais reconnoître comme ayant la correspondance en chef avec les corps administratifs. » précise-t-il encore<sup>257</sup>. La seule démarche que le ministre de la Justice est autorisé à faire en même temps qu'il effectue les expéditions au ministre de l'Intérieur, est l'envoi d'une copie certifiée au Contrôleur général des finances et au Commissaire du roi à la Caisse de l'extraordinaire « afin que chacun d'eux en suive l'exécution dans sa partie ». Une fois se rappelle fait, l'organisation des procédures de fonctionnement peut être opérée.

Dans un premier temps pour rendre l'expédition de la loi plus économique avec l'établissement de deux minutes en papier, qui sont dites originaux authentiques, signés par le roi, contresignés par le ministre et scellés du sceau de l'Etat, l'une restera en dépôt à la Chancellerie, l'autre remise aux Archives nationales. Les exemplaires qui serviront aux envois aux corps administratifs et aux tribunaux seront imprimés sur du papier de forme particulière, marqués d'un timbre sec du sceau de l'Etat, et certifiés par le ministre. C'est le ministre qui imprimera autant d'exemplaires que nécessaire. Avant que la procédure soit surveillée par le CED, le ministre de la Justice et l'archiviste de l'Assemblée complètent le dispositif de liaison entre leurs deux institutions, le premier reconnaissant l'autorité de l'archiviste sur les formes à respecter, reconnaissance obligée d'ailleurs puisque cette mise en conformité engage sa responsabilité, le deuxième, autoproclamé, Comité des Archives, peut donc prendre cette place d'instance d'authentification supérieure. Ainsi le décret du 2 novembre 1790 en a défini le rapport : « L'usage exclusif des formules décrétées constitutionnellement pour la sanction, d'en

<sup>256</sup> AP, T 20 p.191 rapport Thouret au nom du Comité de constitution préalable au décret du 2 novembre 1790

<sup>257</sup> AN, D/IV/1, dossier 2bis

faire déposer la preuve aux Archives, et d'assurer à cet égard la responsabilité du ministre. » Les Parlements supprimés, l'enregistrement des expéditions que Camus s'était autorisé à mettre en place à leurs vacations, prend une nouvelle importance qui contribue à conférer une influence grandissante par la classification des archives à Camus.

Aussi dès novembre et décembre, le garde des Sceaux et les Archives nationales mettent en place un ensemble de procédures qui en sont directement la conséquence. A partir du 16 novembre 1790, une correspondance s'échange régulièrement entre les deux hommes sur les expéditions des lois, ponctuée par un travail commun sur le sujet dans les bureaux de l'archiviste. Après la demande du ministre de connaître les formes à respecter pour l'envoi des états, Rondonneau et Camus se rencontrent et comparent le registre de la série D avec la collection des lois du ministère. « Dans le moment actuel, je ne connais pas de décrets présentés au roi qui ne soient pas ici avec des lettres-patentes ou des proclamations en parchemin. »<sup>258</sup> explique Camus au ministre. La supériorité acquise par Camus est manifeste : c'est son registre qui sert de référence alors que la promulgation est une prérogative du pouvoir exécutif et surtout Camus peut affirmer dans cette même lettre à Duport : « D'après le registre il deviendra extrêmement facile de disposer les archives de la Chancellerie de la même manière que celle de la nation. » En novembre 1789, l'Assemblée nationale avait dû concéder au roi l'exécution et la promulgation, le lien étant maintenu sur l'exécutif par la surveillance exercée par les commissaires de la surveillance de l'envoi des lois, par le double dépôt de la minute des décrets sanctionnés ou acceptés et de l'expédition authentique sur parchemins. Un an plus tard, l'esprit tant des Constituants que du ministre a totalement changé, la classification des Archives nationales est source de droit, ne reste au ministre que la possibilité de s'y conformer strictement.

Très finement, après avoir signalé au garde des Sceaux qu'il n'était pas de son ressort de donner les précisions demandées sur la mise en place des nouvelles procédures, Camus ne se prive pas d'éclairer les modalités d'application du décret du 2 novembre 1790. Après avoir abordé dans un premier point, la référence obligée au registre D, l'archiviste continue son énumération :

---

<sup>258</sup> AN, AB/II/1, pièce E/I/5 dixième



« 2°/ Il ne paraît pas nécessaire de faire dresser en parchemin ni imprimer autant de nouvelles lettres-patentes qu'il y a eu de sanctions accordées par des proclamations. Il serait suffisant, ce semble, de faire expédier des lettres-patentes pour valider toutes les sanctions faites par proclamation, comme si elles avaient été revêtues de lettres-patentes ; et d'envoyer aux tribunaux ces lettres avec les proclamations. 3°/ En se conformant au dernier décret de l'Assemblée, il y aura à envoyer aux Archives les lettres en parchemin, et des originaux en papier. Pour éviter qu'aucune pièce ne s'égare, je pense qu'il serait à propos, Monsieur, que vous donnassiez ordre de porter ces pièces directement aux Archives nationales avec un état de l'envoi ; je me charge de remettre sur le bureau<sup>259</sup> les états d'envoi, afin que l'annonce en soit faite à l'Assemblée le jour même où je le recevrais. 4°/ Relativement aux actes d'acceptation du Roi, il me semble qu'il a été dit en ma présence, à M. Coquebert<sup>260</sup>, par MM. du comité de constitution que ces actes devaient d'abord être expédiés sur tous les décrets à l'égard desquels la proclamation ou la sanction porte : le Roi a accepté. 5°/ Il est un dernier article sur lequel il est encore convenable, Monsieur, de prendre un parti. Vous savez que les lettres-patentes et proclamations que vous envoyez à l'Assemblée sont collationnées par ses ordres. Le résultat de la collation est la découverte de plusieurs fautes quelquefois très légères, quelquefois un peu plus considérables. On a soin de les indiquer sur une feuille que l'on me remet avec les lettres-patentes. Il est nécessaire de les corriger afin que les originaux authentiques se trouvent parfaitement exacts. Comment y parvenir ? Faut-il renvoyer incessamment toutes ces lettres à la Chancellerie : ne pourriez-vous pas plutôt envoyer ici une personne de confiance qui reformerait sur le lieu ce qui est simple faute de copiste, et qui vous reporterait les lettres où il se trouve des inexactitudes plus importantes afin de ne les corriger qu'après vous en rendre compte. »<sup>261</sup>

Si les deux premiers points posent les principes du fonctionnement à venir, les deux suivants se réfèrent aux missions des commissaires chargés de la surveillance de l'envoi des lois et fixent les modalités du transfert de leurs missions par ses propres services. Ainsi dans le troisième point, ces « états de l'envoi » existent déjà, même si Camus ne les mentionne pas à dessein, ce sont les états des décrets sanctionnés et les états des expéditions en parchemins que le garde des Sceaux adressait jusque-là au comité en

<sup>259</sup> Il s'agit du bureau du secrétariat de l'Assemblée nationale

<sup>260</sup> Coquebert de Montbret, 1755-1831, grand commis de l'Etat au ministère de la Justice, voir [83]

<sup>261</sup> AN, AB/II/1

application du décret du 6 février 1790 et qui donnait un droit de surveillance plus grand sur les activités du ministère. Au 12 décembre 1790, les archives du CED conservent encore les états des expéditions authentiques des lois<sup>262</sup>, mais à partir du 25 décembre 1790, les Archives nationales reçoivent les expéditions elles-mêmes et les états selon une correspondance continue jusqu'à sous la Convention nationale<sup>263</sup>. Le CED ne reçoit plus que les états des décrets sanctionnés et acceptés. Il exerce donc toujours sa surveillance sur l'acte qui finit l'élaboration de la loi selon les termes prévus par la loi du 2 novembre 1790, mais il n'a plus de droit de regard la suite de la procédure. L'autorité acquise par Camus sur le dépôt des expéditions authentiques suffit au contrôle de la procédure et déplace la surveillance sur son service. L'atteinte au rôle du CED est complète dans le dernier article de la lettre échangée entre l'archiviste et le garde des Sceaux. Le travail de collation que le comité assure est abaissé à une simple mise en conformité du texte, compétence qui lui échapperait si le système mis en place était celui proposé par Camus. Tout ce qui constitue une partie des relations entre le CED et le ministère est ainsi visé.

Les relations anciennes qui existent entre Duport, garde des Sceaux, puis ministre de la justice à partir 27 novembre 1790, et Camus ont joué un rôle d'accélérateur dans la mise en place des décisions de l'archiviste. Les relations institutionnelles se doublent d'un rapport personnel d'amitié et d'estime entre les deux hommes. Camus termine une lettre à Duport par cette note autographe, le 27 novembre, jour même où la Constituante réunit les titres de Chancelier et de garde des Sceau en celui de ministre de la Justice, garde des Sceaux de l'Etat. « Vous jugez, Monsieur, que c'est une grande satisfaction pour moi d'avoir à une place éminente un confrère auquel j'étais très sincèrement attaché par l'estime que j'avais conçue pour lui. [...] Voulez-vous bien, Monsieur, que je vous offre l'assurance d'un attachement profond en même temps que celle du respect avec lequel je suis. » Duport, sur le même ton, répond : « Nos occupations respectives nous donneront de fréquents rapports et je m'en félicite bien. Je me trouverai très heureux de prendre souvent les conseils de mon ancien confrère très estimé et s'il veut le permettre, son amitié serait toujours pour moi du plus grand prix », post-scriptum, lui aussi autographe,

---

<sup>262</sup> AN, D/I§1/30

<sup>263</sup> AN, D/I§1/29 l'ensemble des états des expéditions authentiques des lois envoyés par le ministre de la justice aux Archives nationales du 25 décembre 1790 au 22 frimaire an 2 (12 décembre 1793) est conservé dans les archives du Comité des décrets (D/I§1) et ne se trouve pas dans la série AB des archives produites par les Archives nationales

simplement signé de l'initiale D<sup>264</sup>. Après ces échanges, la procédure s'établit définitivement à partir du 25 décembre 1790, Duport et Camus se mettent d'accord pour que les états récapitulatifs des expéditions en parchemin soient envoyés aux Archives nationales au fur et à mesure que les promulgations seront effectuées.

Le travail effectué par Camus et Rondonneau pour rapprocher les archives de leurs services et le transfert des états des expéditions authentiques des lois aux Archives nationales aboutissent à réduire les fonctions du CED. Les vérifications de Camus et Rondonneau mettent en cause celles effectuées par le comité au moment de la collation des décrets. Le supposé manque d'efficacité ne permet pas de dispenser les deux archivistes de contrôler à nouveau les actes. La surveillance exercée par le CED sur les opérations du ministère est également affaiblie puisqu'il ne reçoit plus que l'état des décrets sanctionnés et acceptés et que celui sur les expéditions authentiques lui échappe maintenant. De plus la suppression des Parlements, a ralenti d'autant l'envoi des lois dans les départements, malgré le rappel du Comité de constitution. Les plaintes se font plus nombreuses et le CED ne dispose d'aucune latitude pour améliorer la situation puisqu'elle dépend d'une réforme de la carte judiciaire.

## **2                    Affaiblissement        du        comité        de        la                          surveillance    de    l'envoi    des    lois    puis                          renforcement    de    ces    compétences    pendant                          l'année 1791**

La position du CED connaît donc un affaiblissement au sein de l'Assemblée nationale, mais à aucun moment ses compétences ne sont explicitement remises en cause. Aussi le comité continue-t-il à travailler en s'adaptant la situation modifiée par l'implication des Archives nationales dans la surveillance de la circulation des décrets.

A partir de décembre 1790, le CED intervient auprès du ministre de la Justice pour lui rappeler les principes et les procédures qui existaient avant la loi du 2 novembre 1790, et qu'il convient de toujours respecter puisqu'ils n'ont pas été abrogés. Le 4 décembre 1790, le souci de pouvoir exercer la surveillance de l'envoi des lois passe pour le

---

<sup>264</sup> AN, AB/II/1 pièces E/I/5 quatorzième et quinzième

comité par le maintien de la réception des notes des sanctions. Considérées comme un outil essentiel, les commissaires demandent au ministre de doubler l'envoi de la note des sanctions qu'il adresse au président de l'Assemblée nationale, et dont ils craignent qu'elle ne leur serait plus transmise, de l'envoi d'une deuxième note absolument identique, mais qui leur serait directement envoyée<sup>265</sup>. Le 14 décembre 1790, les commissaires sont obligés de rappeler au ministre de la Justice les formes qu'il doit respecter et qui engagent sa responsabilité : « Les notes qu'il leur fait passer doivent être signées par lui pour être consultées dans l'occasion comme pièces probantes. »<sup>266</sup> Le ministre néglige de se conformer à cette pratique antérieure à la loi du 2 novembre 1790. Ce n'est plus les notes envoyées au CED qui engagent sa responsabilité sur les décrets sanctionnés ou acceptés, la preuve ne réside plus dans ces états, l'ensemble de ses missions s'est dorénavant déplacé aux Archives nationales. L'imprécision du formalisme est d'autant plus grande que les notes arrivent sur le bureau du CED en fin de procédure. Quand le ministre de la Justice envoie au président de l'Assemblée nationale les notes des décrets sanctionnés ou acceptés par le roi, elles accompagnent les doubles minutes des décrets sur papier.

Ces notes n'ont donc plus l'importance qu'elles avaient quand elles étaient l'instrument obligé du regard, que certains auraient même pu qualifier de contrôle, sur le pouvoir exécutif. Avec la reprise en main par les Archives, le ministre de la Justice n'a plus besoin de signer les notes, l'authentification par le seing et la preuve résident dans le dépôt entre les mains de Camus. Les états des expéditions authentiques sur parchemin, qui sont eux signés directement par le ministre, ont définitivement supplanté ces notes. Le travail effectué au ministère, suite aux plaintes des corps administratifs que le CED continue à lui adresser, se ressent de son passage dans un rôle de second plan. Les plaintes sont encore le dernier moyen restant au comité pour tenter de faire pression sur le ministère. Bouche se trouve dans l'obligation d'adresser au ministre le 10 janvier 1791 un état des réclamations restées sans réponses entre le 14 décembre 1790 et le 9 janvier 1791 : il comptabilise 58 pétitions en trois semaines<sup>267</sup>. Ce nombre et les retards accumulés sont autant le signe d'une réorganisation interne au ministère, suite à la réforme institutionnelle de la chancellerie et du garde des Sceaux du 27 novembre 1790,

---

<sup>265</sup>AN, D/I§1/29

<sup>266</sup>AN, D/I§1/30

<sup>267</sup>AN, D/I§1/30

et du rappel des nouvelles procédures du Comité de constitution le 13 novembre 1790, que d'une réelle inflation du nombre de décrets sur cette période de la fin de 1790. Coïncidant comme on l'a vu avec la réorganisation judiciaire, le ministre souligne d'ailleurs « que le nombre des décrets présentés à la sanction du roi et qu'il aurait fallu expédier depuis le commencement du mois [de novembre] est extrêmement considérable. »

Toujours en se plaçant dans la perspective de récupérer une certaine autorité le CED met en avant un nouvel argument. Il souligne par deux fois dans une note qu'il envoie au ministre de la Justice, le 4 décembre 1790, que l'exactitude dans l'envoi des notes des décrets sanctionnés comme le respect de la forme qu'elles doivent avoir sont nécessaires pour faciliter son « travail public »<sup>268</sup>. Cette notion est plus loin doublée par l'expression de « service public » également utilisée. Bouche avait déjà employé cette terminologie dans son rapport préparatoire au décret du 6 juillet 1790 : « Il importe également d'empêcher que les décrets restent à la sanction plus de temps qu'il n'est nécessaire au bien public. »<sup>269</sup> L'expression est bien celle de cette époque qui parle aussi de la chose publique s'approchant des concepts de républicanisme et de mise à disposition administrative d'un service pour un public. C'est une façon de créer une reconfiguration de ses missions à côté des Archives nationales dans le domaine de l'ouverture aux députés d'un lieu pour la consultation des papiers conservés. Pour le CED sa mission publique est plus large puisqu'au-delà des députés auprès de qui ses commissaires peuvent avoir à rendre compte de la surveillance effective de l'envoi des décrets, leur public est aussi les autorités constituées de la nation à qui le comité doit réponses à leurs plaintes. Or comme on l'a déjà souligné, les Archives nationales ont aussi très tôt affiché leur mission d'ouverture au public. Le CED centre l'attention du ministre de la Justice sur la nécessité de suivre scrupuleusement les procédures qui y sont liées en regard des enjeux vis-à-vis de la Nation.

Face aux Archives nationales détenteur de l'authentification des lois, le comité attire l'attention des députés sur deux aspects qui auraient pu passé inaperçus : ces états des décrets sanctionnés doivent respecter un formalisme précis pour être valides ; le titre du décret, indiqué librement par les secrétaires sur ces mêmes états, doit être

---

<sup>268</sup> AN, D/I§1/30 note adressée au ministre de la Justice le 4 décembre 1790

<sup>269</sup> AP T16 p.725

scrupuleusement identique quand il est repris d'un document à l'autre. Bouche rappelle à Duport que son prédécesseur, Champion de Cicé, a négligé de se conformer à leurs demandes. Dès le 6 août 1790<sup>270</sup>, les commissaires lui avaient pourtant adressé le modèle du formulaire à employer mais dans cette même adresse du 4 décembre, le comité souligne que malgré quatre autres demandes et le renvoi du modèle, l'ancien garde des Sceaux a continué à envoyer les états selon une autre forme. Si Duport répond que ce point doit encore être précisé par le Comité de constitution, un règlement provisoire a tout de même vu le jour après une entrevue entre Duport et Bouche : le ministre de la Justice promet au CED que d'après les arrangements pris avec les Comités de constitution et des finances, il prendra des mesures pour accélérer l'expédition et l'envoi des décrets tout en restant dans les limites imposées par les lois. En rappelant l'application du décret du 6 juillet 1790, le Comité pose l'antériorité de cette décision sur les actes législatifs pris en novembre et la validité de ce décret sous le couvert d'une notion supérieure de bien public.

Le CED va sur le terrain des compétences de l'archiviste en tant que garant de la forme de la loi, et souligne l'importance de la forme des états des décrets sanctionnés. Bouche tente de rétablir la pleine autorité du comité. Les députés en votant la loi du 2 novembre 1790 ont renvoyé au Comité de révision la précision à donner à la distinction entre décrets sanctionnés et décrets acceptés, mais resté sans solution. Le CED relance le débat. Le 22 janvier 1791, Bouche essaye de faire adopter par l'Assemblée nationale la modification de la formulation de publication des lois « mandons et ordonnons, etc. » comme insuffisante pour distinguer les deux typologies de la loi<sup>271</sup>. Il propose que le roi ajoute à la fin de la loi : « Nous avons accepté, et, par ces présentes signées de notre main, acceptons et mandons, etc. » ou « Nous avons sanctionné, et, par ces présentes signées de notre main, sanctionnons et mandons, etc. ». Les députés refusent de renvoyer sa proposition à l'examen du Comité de constitution. Ce refus confirme les conclusions de la loi du 2 novembre 1790. La différenciation n'est pas vocation à être posée par une loi de constitution. Le renvoi au Comité de révision est répété par les députés de l'Assemblée nationale constituante ; il est chargé d'examiner une question plus vaste en étudiant si cette différence existe bien et s'il convient de formaliser une

---

<sup>270</sup>Voir § Mise au travail du nouveau comité au lendemain du décret du 6 juillet 1790

<sup>271</sup> AP T. 22 p.414

catégorisation entre lois constitutionnelles et lois réglementaires. Bien que ce projet ne voit pas le jour avant la fin de la Constituante, ou plus exactement les décisions législatives prises à la suite de la nuit du 20-21 juin 1791 entraînant une modification constitutionnelle imprévue, l'intervention de Bouche lui permet de revendiquer un domaine souvent occupé par Camus.

La position du CED dans le domaine du formalisme de la loi marque ce mois de janvier 1791 quand Malouet attire l'attention de l'Assemblée sur l'importance de respecter le formalisme de la loi y compris au niveau de son titre. Dans la séance du 4 janvier 1791, en évoquant l'affichage d'une loi par la municipalité de Paris, les députés se rendent compte que le directoire a commis une erreur au moment de sa promulgation. Malouet souligne l'importance de l'exact respect des formules et renvoie sur ce point à la séance du lendemain. Jusqu'à son intervention, les décrets sanctionnés ou les expéditions authentiques étaient désignés dans les états et registres d'enregistrement sous un intitulé générique dont la rédaction était en quelque sorte laissée à l'initiative du secrétaire de l'Assemblée ou du commis du bureau du ministre de la Justice. Cette « liberté » était due au fait que les procès-verbaux de l'Assemblée donnaient directement le contenu de l'acte législatif sans lui donner de « titre ». L'intitulé qu'il recevait par la suite était plus un élément rendant plus commode la transmission entre les différents services. Résumé de l'objet du décret à l'aide d'une formulation, il permet de reconnaître immédiatement de quel décret il s'agit. Dans la correspondance entre le ministre de la Justice et le CED et sur les états des décrets sanctionnés ou acceptés, le ministre avait souligné parfois l'imprécision d'une réclamation sur un décret sur lequel le CED ne donnait pas un intitulé suffisamment clair pour lui permettre de reconnaître de quel acte il s'agissait. Les échanges fréquents entre ces institutions, tout comme le petit nombre d'intervenants dans ce domaine, ne permettaient pas aux incertitudes de désignation de décrets de subsister longtemps.

L'intervention du CED n'est pas seulement une tentative de réinvestir un domaine dont le rôle des Archives l'a en partie privé. Le 4 janvier, l'erreur relevée sur le titre d'un affichage de décret revêt deux caractères de gravité. Tout d'abord s'agissant de l'acte de promulgation, donc de publicité, il est de la plus haute importance que la nation ne se fasse pas de fausses idées sur la loi affichée en ne lisant que le titre. Ensuite l'erreur introduite dans le titre par le directoire de la municipalité de Paris a un sens erroné et

même contraire aux intérêts de la Révolution et entre ainsi en contradiction avec la pensée des Constituants et le reste de l'acte législatif. Le débat intéressant qui suit la remarque de Malouet persuade les autres députés de l'importance à formaliser cette partie du décret, certains arguant que le « titre » n'était qu'un résumé et donc ne faisait pas partie de la décision législative qu'il précède<sup>272</sup>. Considérés par certains comme un point de détail, peu digne du travail législatif de l'Assemblée, les titres font l'objet d'un décret réglementaire : « L'Assemblée nationale décrète qu'à l'avenir le titre qui sera mis en tête de chaque loi en indiquera simplement l'objet. » Cette décision met fin à toute possibilité d'interprétation du sens du décret par son titre par un libellé trop long et donc sujet à déformation de son sens.

Or les premiers à rédiger des titres sont les commissaires du CED. En apparence insignifiante pour certains députés, cette décision de l'Assemblée replace l'autorité du CED dans l'élaboration de la loi. Le fond sur lequel le corps législatif est souverain est distingué du titre donné par le CED, l'ensemble étant la loi. Cette décision engage le comité en acteur en tant que tel d'une formulation qui finit la loi et la rend plus parfaite dans le sens où elle suit la forme diplomatique attendue. Le titre devient un élément clef qui est retranscrit sur les états des décrets sanctionnés et acceptés que s'échangent le CED et le ministre, états qui engagent la responsabilité du ministre selon les termes législatifs adoptés le 5 novembre 1789 et repris dans la loi du 2 novembre 1790. Duport se justifie sur l'erreur signalée par Malouet, dans une lettre adressée à l'Assemblée, lue en séance le 5 janvier : « Je ne refuse pas de devenir le premier exemple de la responsabilité ministérielle. »<sup>273</sup> Ce lien qui existait déjà entre le CED et le ministre, mais affaibli la position des Archives nationales, se voit renforcer par l'intégration du titre dans le formalisme attendu. Par petites touches, le respect des modèles imposés par le CED pour la rédaction des états des décrets sanctionnés et acceptés et le respect du titre donné, ont en fait permis de rééquilibrer les rapports entre le CED, le ministre de la Justice et les Archives nationales.

L'affaiblissement du rôle du comité n'a été que passagère. L'attachement des députés à l'amélioration des différents domaines du travail de l'Assemblée nationale va directement préserver les compétences du CED. Le contexte est à la réduction

---

<sup>272</sup> AP, T. 22 p. 15 et 21

<sup>273</sup> AP, T2. 2 p. 21



progressive des pouvoirs du secrétariat par transfert de compétence en faveur du Comité des rapports et recherches ou du Comité des Inspecteurs de la salle<sup>274</sup>. En ce qui concerne le CED, la réforme du secrétariat de l'Assemblée et plus précisément du bureau des procès-verbaux à l'initiative d'un de ses anciens secrétaires de Montesquiou va avoir pour conséquence de renforcer son rôle<sup>275</sup>. Les députés avaient parfois remis en cause l'efficacité des bureaux du secrétariat du corps législatif en y voyant une des causes d'imperfection dans la procédure de la rédaction des minutes des décrets et des délais de leur envoi pour la sanction. Le CED avait précisément imposé des délais à respecter dans le décret du 23 mars 1790 pris sur son rapport. La réforme proposée du bureau des procès-verbaux, le 31 mars 1791, donne au CED une place dans l'organisation du secrétariat. « Les commissaires de l'Assemblée collationneront chaque jour les procès-verbaux des séances de la veille, avec les minutes du secrétaire rédacteur ; ils collationneront l'expédition des décrets à la minute. Ils maintiendront l'exactitude du travail des expéditions, de manière qu'il y ait ni omissions, ni arriérés et que les décrets de l'Assemblée soient toujours expédiés dans l'ordre qu'ils auront été rendus, à moins d'un ordre particulier de l'Assemblée. » C'est dans ce contexte que Bouche fait adopter l'intervention directe du CED sur le bureau des procès-verbaux formalisée par le décret du 31 mars 1791<sup>276</sup>. La réglementation du secrétariat de l'Assemblée du 22 août 1789 est maintenant dépassée. Le décret du 31 mars 1791 officialise cette évolution marquée par un détachement de plus en plus important du bureau des procès-verbaux par rapport à son lien primitif avec le secrétariat. L'intervention du CED y devient plus marquée, première étape vers une progressive intégration des fonctions du bureau des procès-verbaux.

Le CED a à nouveau affermi sa position au sein de l'Assemblée nationale dans la surveillance de la sanction et de l'acceptation des décrets par le roi, et maintenant dans la surveillance également du bureau des procès-verbaux. Il a également réussi à imposer des décisions en apparence mineures telles que l'emploi des modèles des états de sanction et d'acceptation et la référence au titre de la loi. Il manque toutefois la précision attendue du Comité de révision sur la distinction à faire entre lois de règlements et lois constitutionnelles. Trouver un mode d'administration à la masse représentée par les

<sup>274</sup> [56] CASTELLA i PUJOL, [54] COHEN

<sup>275</sup> AP, T. 24 p. 475

<sup>276</sup> Voir Partie 2, chapitre IV, 3

décrets d'aliénation des domaines nationaux et les décrets de liquidation des pensions, décrets qui ne sont pas soumis à la sanction, devient indispensable. L'autorité du CED va se renforcer à ce niveau par l'élargissement de son champ d'intervention. Les difficultés propres à leur gestion amènent peu à peu les Constituants à les considérer comme devant avoir des procédures différentes des autres décrets. Les modalités extraordinaires qui lui sont appliquées créent de fait une typologie particulière aux intervenants multiples. La problématique cruciale d'un point de vue économique et financier de leur gestion, de l'intégrité et de l'exactitude de la masse de la documentation produite par la nationalisation des propriétés domaniales et par la liquidation des pensions va prendre une place de plus en plus importante dans l'administration interne du comité jusqu'à connaître la mise en œuvre de la solution prévue par la Convention nationale dans sa loi du 7 messidor an II (25 juin 1794).

### **3                   Création d'une typologie particulière, les décrets d'aliénation des domaines nationaux**

Camus avait imposé un traitement particulier pour les décrets dit constitutionnels en adoptant une procédure exceptionnelle en regard de l'organisation des autres décrets. En ce qui concerne les décrets d'aliénation des domaines nationaux, leur spécificité va les faire sortir du cadre normal. Plusieurs éléments ont concouru à cet état de fait : la complexité des procédures et le nombre des intervenants, le besoin crucial de mettre en place une procédure infaillible, l'impératif de l'exactitude sur le fond des décrets et du respect des formes. Bien sûr voilà autant d'exigences qui s'appliquent à tous les décrets. Une partie de l'économie de la Révolution repose sur ces ventes, la gestion des décrets d'aliénation recouvre donc une problématique à part.

Pour gérer les soumissions faites par les municipalités pour acquérir des domaines nationaux et les revendre à des particuliers, l'Assemblée nationale avait créé le Comité d'aliénation des biens nationaux le 17 mars 1790, le pouvoir exécutif, en cours d'organisation constitutionnelle, n'étant pas encore en mesure d'assurer ces fonctions qui y étaient liées. Suite au décret du 15 août 1790, les municipalités acquérantes doivent envoyer trois copies de leur soumission. Une est destinée au directoire du district où est

situé le bien national en vente, la deuxième au directoire du département et la troisième au Comité d'aliénation. A cette date, les décrets d'aliénation sont soumis aux mêmes procédures que les autres décrets. Mais suite au décret du 15 août, le garde des Sceaux commence à les distinguer en faisant ouvrir par le bureau de sanction un registre spécifique pour l'enregistrement des décrets d'aliénation<sup>277</sup>. En partant de la date d'adoption du décret par l'Assemblée nationale, cette table d'enregistrement permet de suivre par localité où se situe les biens nationalisés, à quelle date le garde des Sceaux a reçu les décrets, quand ils ont été sanctionnés, la date de remise au bureau de l'envoi des décrets du ministère, la date de l'envoi des notes à l'Assemblée nationales et le numéro de la loi une fois qu'elle a été imprimée.

Au niveau de l'Assemblée nationale, des mesures d'efficacité s'imposent rapidement aux députés face au très grand nombre de décrets touchant ce domaine. Chaque vente entraînant l'adoption d'un décret, décret très long d'ailleurs, le souci d'économie est de plus en plus fort. Il semble inutile de transmettre à toutes les municipalités des décrets d'aliénation concernant des biens implantés localement. En janvier 1791, le Comité de constitution qui avait été consulté sur le sujet rend un avis en faveur de la suppression de l'impression systématique des décrets. Seuls les districts et les municipalités intéressés seront destinataires d'un exemplaire. Cependant, l'Assemblée nationale ne prendra aucune décision immédiate, ce que déplore le ministre de la Justice dans une lettre qu'il adresse à Camus le 13 janvier 1791<sup>278</sup>. Duport continue donc à assurer la procédure d'exécution et de promulgation de ces décrets, auprès du roi, de façon inchangée.

L'augmentation des plaintes auprès de la représentation nationale sur les erreurs que comportent les copies qui sont produites à partir des décrets entraîne une évolution de la situation. Les rapporteurs du Comité d'aliénation sont amenés à transcrire des passages issus des copies des actes de soumission, pour les insérer dans les projets de décrets qu'ils présentent à l'Assemblée nationale. La répétition de ces erreurs d'un document à l'autre est augmentée par d'autres irrégularités que les rapporteurs introduisent en désignant des biens, dans leurs estimations ou dans leurs quotités. Une fois que les décrets ont été adoptés par la Constituante, les rapporteurs remettent, selon la procédure

---

<sup>277</sup> AN, AA//26

<sup>278</sup> AN, AB/II/1

habituelle, les minutes de ces décrets au secrétariat de l'Assemblée. Les secrétaires en rédigeant les deux minutes des décrets conservent ces erreurs, voire en créent de nouvelles.

La situation devient telle que par le décret du 28 février 1791 adopte des modalités spécifiques d'exercice des corrections et collations des décrets par le CED. Les rapporteurs du Comité d'aliénation sont tenus de vérifier le contenu des documents par collation des expéditions de décrets sous le contrôle d'un secrétaire du Comité d'aliénation et de Bouche, qui est nommément désigné, pour parapher tous les envois. L'Assemblée nationale reproduit ici ce que les Archives nationales et le CED ont mis en place pour la collation des décrets en général où la collation est effectuée par des secrétaires-commis du CED, chaque erratum étant paraphé par Camus.

Dans les faits, la procédure définie le 28 février s'applique avec moins de rigueur que le décret le supposait. Les commissaires du Comité d'aliénation effectuent une première correction des décrets qui sont ensuite envoyés au ministre de la Justice. Régulièrement, Duport correspond avec les commissaires du CED pour se plaindre des erreurs qui ont été constatées dans ses bureaux<sup>279</sup>. Souvent il renvoie les décrets et les états des ventes qui les accompagnent afin que le comité les refasse corriger dans les plus brefs délais. Cette correction est effectuée à partir des originaux des décrets aux Archives nationales où ils sont conservés, Camus étant lui-même destinataire d'un état des expéditions des décrets d'aliénation adressé par le ministre de la Justice. L'exercice même de la collation implique forcément les Archives puisque c'est le service à pouvoir attester de l'authenticité des décrets, c'est-à-dire à conserver les originaux. Quand l'erreur est constatée par les directoires de départements au moment de leur envoi, ces derniers doivent alors renvoyer un état des décrets comportant les omissions et les erreurs au ministre de l'Intérieur qui le transmet au ministre de la Justice, lequel le renvoie à son tour au CED. Une fois que les décrets ont été sanctionnés, une double expédition des minutes est adressée par le ministre de la Justice aux Archives de la Chancellerie et aux Archives nationales, par l'intermédiaire du président de l'Assemblée. Ce dernier transmet au CED l'état des décrets d'aliénation sanctionnés que le ministre de la Justice a dressé pour accompagner l'envoi des minutes. Il reçoit également un état des minutes sanctionnées qui n'ont pas pu être envoyées et qui sont en cours de correction.

---

<sup>279</sup> AN, D/I§1/28

La variété des erreurs indique clairement la somme de travail que représentait leur rectification et le temps qu'il fallait leur consacrer. Un décret d'aliénation est envoyé, par exemple, au directoire du département de l'Ain alors que la municipalité soumissionnaire n'est pas de son ressort, le CED doit retrouver de quel département la municipalité relève pour faire une expédition correcte. Pour un autre décret, dans le département de La Charente, il y a erreur sur le bien qui y est désigné. Pour un autre décret concernant une municipalité du département des Basses-Alpes, c'est la date de la délibération du conseil général de la commune qui manque. Ailleurs, dans le département de La Nièvre, les baux ont été mal évalués, le total général est donc lui-même faux, cas très fréquent. Les exemples pourraient être multipliés de façon lassante du fait de leur nombre et de leur répétition.

Le ministre de la Justice adresse, au président de l'Assemblée nationale, dans un envoi indépendant les doubles minutes sanctionnées par le roi accompagnées de l'état récapitulatif, propre aux décrets d'aliénation que le président adresse ensuite au CED pour qu'il puisse exercer ses missions de surveillance. Ainsi le fait même de mettre en place un traitement différencié des décrets d'aliénation des domaines nationaux, réintègre le comité comme acteur majeur de ce qui ressort de l'exécution et de la promulgation, rôle atténué depuis le décret du 2 novembre 1790. La collaboration qui se met en place avec comme participants principaux les Archives nationales, le CED, le Comité d'aliénation et le ministre de la Justice autour de cette documentation née de la vente des biens nationaux va se poursuivre sur les législatures suivantes.

Après avoir subi le contrecoup de la loi du 2 novembre 1790 qui, en mettant au premier plan les Archives nationales, a en même temps entraîné un affaiblissement du comité de la collation des décrets. Après quelques tâtonnements pour trouver sa place, le comité a assuré un prolongement des compétences exercées dans une attention plus grande au formalisme des états des décrets sanctionnés et acceptés, dans la promotion du titre de la loi et dans sa surveillance du bureau des procès-verbaux. Les spécificités propres aux procédures issues de la nationalisation des biens restaurent définitivement le rôle du CED. Les quelques jours de juin, où la France se retrouve sans monarchie, vont suffire à bouleverser à nouveau l'équilibre trouvé autour des procédures d'envoi. L'architecture des savoirs administratifs va s'en trouver modifiée.

#### **4                      Juin 1791, la fuite du roi, un tournant**

Au moment où le roi est arrêté à Varennes, le CED assure la surveillance de l'envoi de la sanction au bureau des procès-verbaux, la surveillance de la sanction elle-même, la réception des décrets accusant la réception des décrets par les autorités constituées, la collation des décrets, les procédures de traitements des décrets d'aliénation des biens nationaux. Aux premières compétences d'autres se sont ajoutées, fruits de contingence et d'adaptation aux circonstances. Une des questions qui restent encore en suspens est celle du coût de l'envoi des décrets et de la distinction entre les décrets sanctionnés et ceux soumis à la sanction. Le 13 mai 1791, le Comité avait été chargé de préparer un rapport sur le sujet de la réduction des coûts d'envoi, qui ne verra pas le jour, l'épisode des 20-21 juin allant bouleverser tant l'exécution que la promulgation de la loi.

La conséquence immédiate des décrets des 21 et 25 juin 1791 est l'impossibilité d'exercer la sanction. Le ministre de la Justice se substitue au roi et s'adresse directement au CED sans même passer par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée pour lui envoyer les états des décrets d'aliénation des domaines nationaux qui accompagnent les doubles minutes. La formule qui les accompagne traduit ce changement. Avant la fuite du roi, « Le ministre de la Justice transmet à Monsieur le Président les doubles minutes des décrets ci-dessus sur chacune desquelles est la sanction du roi » est la formule consacrée. Depuis Duport la change, en même temps que la procédure est adaptée au nouvel ordre institutionnel : le ministre envoie « une copie de la note des décrets sur les minutes desquelles j'ai signé l'ordre d'expédier et sceller. » formulation qui va définitivement se fixer sur celle-ci : « Le ministre de la Justice transmet à Monsieur le Président de l'Assemblée nationale les doubles minutes des décrets ci-dessus sur chacune desquelles est signé de sa main libre l'ordre d'expédier et de sceller du sceau de l'Etat. »<sup>280</sup>. Le ministre de la Justice fait également ouvrir dès le 21 juin 1791 par son bureau de sanction un registre d'enregistrement des décrets sanctionnés en partant de la date de la remise des décrets jusqu'à la date de la sanction ou apposition du sceau, la date de la remise au bureau d'envoi des décrets, la date de

---

<sup>280</sup> AN, D/I§1/28

l'envoi des notes au Corps législatif, par titres des décrets avec leur numéro d'impression des lois<sup>281</sup>. Cet enregistrement est la marque de ce déplacement de l'autorité de l'exécution de la personne du roi sur la fonction du ministre de la Justice.

Cependant si la sanction par le roi n'existe plus, les minutes des décrets seulement signées et scellées ont toujours la même force exécutoire. Dans le registre des Errata que le CED tient, une modification terminologique marque ce déplacement institutionnel. Jusque-là les commissaires assurant la collation des décrets rapprochaient le « verbal » et le « parchemin » donc l'acte législatif à ses deux points extrêmes de la procédure de la fabrication : du secrétariat de l'Assemblée et du ministre de la Justice au moment de sa promulgation. A partir du 31 juillet 1791, le CED ne travaille plus à partir du verbal du bureau des procès-verbaux de l'Assemblée, mais à partir de la « minute » et du « parchemin ». La vérification se fait donc à partir de l'acte de l'exécution et de l'acte de la promulgation, tous deux venant du ministre de la Justice, ce qui montre la confiance de l'Assemblée sur le caractère authentique de ces actes.

Cette modification des considérations liées à la loi se manifeste jusqu'à l'archiviste qui valide ces changements institutionnels en élargissant sa définition de la loi et en ouvrant son dépôt à une catégorie de documents qui n'y d'entrait pas jusque-là. La suspension de la sanction à partir du 21 juin ne doit pas entraîner un affaiblissement de la valeur des minutes seulement signées et scellées par le ministre de la Justice. Pour les maintenir au même niveau que les décrets qui ont été sanctionnés ou acceptés par le roi jusqu'à une date récente, Camus crée le 9 août 1791 deux nouvelles classes de documents, F et G afin de faire entrer « les décrets qui n'[étaient] pas sujet à la sanction, mais qui [étaient] néanmoins portés au roi en double expédition afin qu'il en ordonne l'exécution, et dont une de ces expéditions est ensuite envoyée aux Archives par le ministre de la Justice avec l'annonce que le roi en a ordonné l'exécution. » Camus fait de même pour les décrets sur lesquels le roi a refusé sa sanction<sup>282</sup>. Aux autres catégories primitives des actes émanés de l'Assemblée nationale, des actes reçus, des imprimés ou des papiers issus du travail des comités, la fuite du roi ajoute un élargissement terminologique de la définition de la loi qui est ainsi étendu aux décrets qui ne sont pas soumis à la sanction et à ceux dont il s'est réservé l'examen. En englobant cette catégorie qui n'était pas

---

<sup>281</sup> AN, AA/25

<sup>282</sup> AN, A/312-313

destinée à entrer aux Archives nationales, Camus confère par contre-coup une valeur législative aux décrets non soumis à sanction de même niveau que les décrets qu'il conservait jusque-là. Les décrets adoptés dans l'après 21 juin 1791, étant aussi sans sanction du fait du vide institutionnel né de la vacance temporaire de la charge royale, ont par assimilation la même force et surtout la même place dans l'appareil législatif de la Nation. Encore une fois, la classification des Archives nationales apparaît bien comme un instrument d'administration politique où les choix qui y sont opérés contribuent à dessiner le paysage constitutionnel de cette première période révolutionnaire. Cette opération permet de ne pas affaiblir l'autorité des ministres.

D'autres mesures vont être adoptées au cours de l'été afin d'adapter les procédures à la nouvelle situation. Le 9 juillet 1791, l'Assemblée décrète que les décrets d'intérêt local ne seront adressés qu'aux départements concernés revenant ainsi sur ce que le Comité de constitution avait rappelé au ministre de la Justice le 13 novembre 1791. Cette question, qui mêle économie à une plus grande efficacité de la diffusion de la loi, avait déjà fait partie des débats législatifs comme des échanges entre le ministre de la Justice, l'archiviste et le CED. Cette situation exceptionnelle créée par la fuite du roi permet à ce nouveau mode d'exécution d'être adopté. Le lien entre le roi et la nation étant rompu, il n'est plus nécessaire de préserver l'ancien exercice de l'exécution.

Preuve de la volonté de maintenir la relation entre l'Assemblée et l'exécutif, c'est à cette période, le 26 août 1791, que le Corps législatif vote le transfert des compétences du Comité d'aliénation au commissaire du roi, Amelot, administrateur de la Caisse de l'extraordinaire. En cette fin de période Constituante, la Constitution prochainement achevée, toutes les tâches administratives pourront être transférées au pouvoir exécutif, pour que les comités ne gardent que les fonctions politiques<sup>283</sup>.

La fuite du roi place le ministre de la Justice dans la position de faire appel à part égale aux Archives nationales et au CED afin de ne pas affaiblir le pouvoir exécutif. Cette demande imposée par les circonstances permet de réaliser une mise à égalité des services que les deux institutions avaient plutôt refusés dans leur pratique.

---

<sup>283</sup> AP, T. 27 p.726 A l'occasion de la discussion de la loi du 26 août 1791, La Rochefoucault souligne cet élément important des principes des Constituants préparant la future législature une fois la nouvelle Constitution mise en place



## **5 La fin du travail constitutionnel, les perspectives pour la 1ère législature**

Les conditions de réformes accélérées liées à la fuite du roi permettent aux Constituants de clôturer leurs travaux. Avant de se séparer, les différents intervenants s'attèlent à terminer les dossiers en cours. Leur état d'esprit est celui d'hommes pour qui le travail administratif se termine avec la fin de l'Assemblée nationale constituante pour ouvrir une première législature entièrement consacrée au travail politique, optique rendue possible par l'achèvement de cette phase constitutionnelle. Les députés, qui savent de plus qu'ils ne pourront être réélus, se penchent sur ces premières années de la Révolution. Demander aux inspecteurs des bureaux de faire le bilan du travail des comités, régler définitivement le problème des irrégularités sur la forme des lois adoptées durant cette période sont parmi les derniers chantiers que les députés du CED doivent mener pour les objets qui le concernent.

Retardé un temps par les événements liés à la fuite du roi, Bouche peut enfin présenter à l'Assemblée le 8 juillet 1791, le projet de décret dont elle l'avait chargé le 13 mai 1791 de réforme de l'envoi et de l'impression des décrets. Cette courte loi permet en deux articles de trouver une solution au problème du coût des envois et des impressions en trop grand nombre et aux difficultés liées aux délais d'acheminement<sup>284</sup>. Les décrets dits « d'utilité générale » seront les seuls imprimés et envoyés par le ministre de la Justice à tous les départements. Les décrets dits « de pure localité » seront envoyés sous leur forme manuscrite aux corps administratifs, tribunaux « qu'ils intéresseront ». Cette modification de la loi du 2 novembre 1790 introduit la perception d'une loi en deux catégories en fonction de sa portée conditionnant deux traitements administratifs différents. L'efficacité et l'économie sont venues à bout de principes qu'il aurait semblé impossible de remettre en question. L'uniformité de la loi n'est plus le maître mot de son efficacité. Réduire les procédures précédant la diffusion règle d'une part le problème financier posé par l'inflation des impressions et des frais de poste et d'autre part le problème des délais des envois. Les lois d'intérêts locaux peuvent immédiatement être envoyées sans autre forme lui permettant d'être plus vite promulguées en département. Ces expéditions enlèvent autant de travail à l'Imprimerie royale.

---

<sup>284</sup> AP, T. 28 p.40

A quelques semaines de se séparer les inspecteurs des bureaux, Anson, Salomon, Menou et Briois-Beaumetz, dans leur rapport présenté le 28 août 1791<sup>285</sup> sur les travaux et le fonctionnement des comités de la Constituante, tirent un bilan positif de l'action du CED. En fait de rapport, le document qu'ils présentent à l'Assemblée nationale tient plus de la synthèse des rapports qu'ils ont demandé à chaque président de comité. Les inspecteurs « ont pensé qu'ils ne pouvaient rien présenter de plus satisfaisant pour l'Assemblée nationale, que les réponses qui leur ont été faites. » En ce qui concerne le CED, c'est Bouche qui adresse aux inspecteurs, le 8 août, l'état de fonctionnement de son bureau en répondant à la question posée, à savoir si le nombre des secrétaires-commis et leur rétribution sont bien adaptés aux besoins du comité et si des réformes ne seraient pas nécessaires. Comme on l'a souligné<sup>286</sup>, Bouche ne se présente pas comme président, ce qu'il n'est pas, mais comme commissaire. Le tableau qu'il dresse correspond au fonctionnement qu'on a étudié. Il explique que pour des besoins d'efficacité administrative, aucun des députés ne se place au-dessus d'un autre, c'est plutôt la collégialité qui est recherchée, y compris avec les secrétaires-commis. Les tâches sont réparties entre les commissaires et les deux secrétaires-commis sans distinction et sans différence des uns et des autres. Bouche divise leurs attributions autour de deux grands types de fonctions, celles qui nécessitent de se rendre dans les bureaux des ministres pour surveiller la bonne exécution, la surveillance de l'impression des décrets et la surveillance de la sanction et des envois. Cette surveillance « sur le terrain » est plus souvent celle des secrétaires-commis. Les autres compétences se font dans les bureaux du CED, correspondance avec les corps administratifs, municipalités et tribunaux, registre des collations des décrets, certificats de sanction ou de collation des décrets destinés à être envoyés, sont assurés pour partie par les commissaires ou par les secrétaires. Bouche précise même que l'emploi d'un troisième secrétaire a été évité grâce à un commissaire qui fait le travail de la collation avec les secrétaires-commis. L'impression d'ensemble est donc celle de la satisfaction du bon déroulement des procédures, de l'efficacité de l'organisation mise en place.

Un des derniers décrets de l'Assemblée nationale constituante sur l'exactitude de la loi semblerait aussi aller dans le sens général d'un perfectionnement du fonctionnement des

---

<sup>285</sup> AP, T. 30 p.13-25

<sup>286</sup> Partie 2, chapitre V, 2

institutions. Le 10 septembre 1791, Duport écrit à Camus et à Bouche<sup>287</sup>, une lettre absolument identique pour leur demander une réunion de leurs trois services pour trouver ensemble une solution à l'imperfection des minutes conservées dans les archives du ministère et à la collection lacunaire dont il dispose. Il note que « 1°/ il manquait un assez grand nombre de minutes de décrets rendus par l'Assemblée nationale en 1789 et 1790, 2°/ que la majeure partie de ces minutes présentait des irrégularités qui les frappaient de nullité soit parce qu'elles ne portent point de date de sanction soit parce qu'elles ne sont point revêtues de la signature du ministre, 3°/ qu'il n'existe point d'originaux authentiques des lois de 1789 et des 8 premiers mois de 1790. » Cette concertation demandée aura bien lieu et aboutit au projet de décret qui est adopté le 11 septembre 1791. Il est hautement symbolique que ce soit avant que l'Assemblée ne se sépare, que les trois interlocuteurs se rencontrent et trouvent un accord. Deux d'entre eux, Archives nationales et CED, avaient pourtant essayé directement ou indirectement d'amoinrir, ou au moins d'affaiblir, la position de l'autre face au ministre. Ce décret qui semble réconcilier tout le monde est l'opération inverse de ce que le ministre de la Justice avait mis en place avec les Archives nationales quelques mois plus tôt. L'Assemblée nationale autorise les Archives à remettre au ministre les copies collationnées par le CED, des minutes des décrets et des expéditions en parchemin des lois qui manquent aux Archives du ministère. De plus pour mettre les Archives nationales en état de suivre la conformité des décrets, le même jour, le ministre de la Justice envoie aux Archives nationales les états des décrets<sup>288</sup> qu'il adressait jusque-là au CED. La dispersion de la Constituante et le temps de réunir la Législative permet se transfert de la surveillance de l'exécution de la loi par le ministre de la Justice au profit de l'archiviste, seul député de l'Assemblée sortante, à rester en poste au titre de ces fonctions aux Archives nationales, et donc à pouvoir assurer une continuité administrative pour un objet qui ne souffre pas d'interruption d'envoi.

Dernières mesures prises, en septembre, afin d'assurer une parfaite connaissance du travail effectué par la Constituante auprès des futurs députés, Bouche fait établir par les deux secrétaires-commis du CED, une collection complète des décrets comprenant ceux sanctionnés, ceux non sanctionnés, ceux non présentés à la sanction et aussi les décrets

<sup>287</sup> AN, AB/II/1, E/I/5 pièce vingt-cinquième, pour la lettre adressée aux Archives nationales, D/I§1/28 pour celle adressée au Comité des décrets

<sup>288</sup> AN, D/I§1/29

sur lesquels on ne lit pas la signature du roi ou des ministres. Ce recueil a été réalisé en plus de leurs travaux habituels. Le 29 septembre<sup>289</sup>, Bouche en fait l'hommage à la Constituante pour que les futurs députés puissent avoir une bonne connaissance des décrets adoptés et également pour qu'ils puissent rapidement voir ce qui n'a pas été fait et qui leur faudra accomplir. L'Assemblée nationale approuve ce travail, signe de reconnaissance, elle en porte la mention au procès-verbal de ses séances. En attendant la réunion de la Législative, la collection est déposée aux Archives nationales seule institution qui subsiste de cette première partie.

Ce souci d'être reconnu par leurs successeurs en tant que comité qui a permis d'assurer une bonne connaissance de la loi transparaissait déjà dans l'état établi par Bouche le 8 août 1791 et lu à l'Assemblée le 28 août. Néanmoins, derrière la satisfaction, le ton général de l'Etat établi par Bouche sonne étrangement. On y lit la « multitude des affaires », « les réponses [...] sans nombre », la réception d'« une foule de particuliers ». Et on termine par la conclusion « qu'il est essentiel de conserver ce comité sans l'existence duquel beaucoup de lois importantes seraient encore inconnues ». Par opposition au ton beaucoup plus sobre employé par les présidents des autres comités, on ne peut que s'interroger : les missions du CED ont-elles pris cette ampleur, ou bien est-ce juste un effet d'emphase ? Le comité a certainement tenté de contribuer au bon fonctionnement de l'envoi des lois, donc de la surveillance de l'exécution et de la promulgation. Néanmoins, la succession des décrets pris au niveau de leur organisation tendrait à souligner la difficulté de trouver la meilleure solution. Rôle stratégique serait plutôt l'expression qui correspondrait le mieux à ses missions contingentes du contexte institutionnel en élaboration. Les affirmations de Bouche ont un relief particulier quand on sait que les députés de la nouvelle Assemblée nationale législative vont remettre en cause le travail et le rôle du CED de la Constituante. Camus lui-même dans un rapport sur les comités, que les députés de la première législature lui ont demandé afin de décider de l'opportunité de reconduire ou non les comités de la Constituante, préconise sa suppression. Une fois établie, les nouveaux membres vont aussi se montrer très critiques par rapport à leurs prédécesseurs.

---

<sup>289</sup> AP, T. 31 p.546



## Partie IV Conclusion

A quelques semaines de se séparer, le CED tout en restant de taille très modeste, s'est imposé dans le paysage administratif de l'Assemblée nationale. Créé au départ sur un vide institutionnel que les députés ne pensaient pas devoir prendre en compte, ses fonctions de surveillance de l'envoi des décrets en fait un espace intermédiaire entre le pouvoir exécutif et les corps administratifs d'une part et la représentation nationale d'autre part. En se basant sur les plaintes qui remontent des départements, puis en surveillant la procédure de sanction grâce à la mise en place d'outils de mesure d'efficacité, la nécessité de prendre en compte la problématique de l'exécution et de la promulgation de la loi trouve sa justification de l'existence du CED.

A la fin de l'Assemblée nationale constituante, l'organisation institutionnelle est en place avec l'adoption de la Constitution. Les missions du CED sont relayées dans ce texte fondateur. L'élargissement de ses compétences du fait de la nécessaire correction à apporter au texte des lois assure une longévité aux activités du comité supérieure à la raison conjoncturelle de sa création. L'identité des actes entre les minutes des procès-verbaux des décrets tels qu'ils sont au moment de leur adoption par l'Assemblée et les expéditions authentiques des lois juste avant leur promulgation correspond à l'impératif de rendre la loi parfaite, sans aucun élément qui fausserait son application du titre jusqu'au corps du texte, en passant par les formules législatives requises. Ce travail, qui a pris une place d'autant plus grande que les décrets d'aliénation des domaines nationaux et de liquidation de pensions ont alors été séparés dans leur gestion des autres décrets reste néanmoins inachevé. A la veille d'arrêter ses travaux, le CED compte six cent

décrets d'aliénation dans ses bureaux qui restent à collationner. Entre une mission de surveillance de l'envoi des lois, dont on peut penser qu'elle a trouvé sa résolution dans l'adoption de la Constitution, et une mission cruciale d'exactitude du texte, dont il reste matériellement une grande masse à traiter, les activités du CED vont être reportées sur les législatures suivantes. Les incertitudes dans son positionnement par rapport à son partenaire obligé, les Archives nationales, lui offrent de plus un avenir encore flou. La permanence de l'archiviste élu pour six ans, et le rôle de gardien de la loi au sein du dépôt national, place Camus en mesure d'imposer sa vision du traitement administratif à effectuer autant sur les minutes des procès-verbaux du secrétariat, sur les minutes des décrets sanctionnés venant du ministre de la Justice, que sur les expéditions authentiques des lois une fois qu'elles ont été mises en forme par le ministre de la Justice pour être promulguées au sein des départements.







## PARTIE 3



## **Partie V Introduction. La législative, le temps d'une administration faussement sans événement**

La régulation de la circulation des décrets entre le bureau des procès-verbaux du secrétariat de l'Assemblée nationale et l'Imprimerie, la transmission des décrets entre la représentation nationale et le ministre de la justice, les preuves de l'exécution et de la promulgation dues par le pouvoir exécutif au pouvoir législative, l'exactitude et l'intégrité des décrets sont les savoirs accumulés par le CED dans un espace intermédiaire de surveillance. Par élargissement progressif de ces compétences, le comité a étendu sa position dans l'organigramme fonctionnel de la représentation nationale. L'intérêt de mettre en rapport l'administration et la fondation législative lui confère une autonomie procédurale. L'adoption de la Constitution de 1791 institutionnalise les rapports entre administration et gouvernement. Le recours aux savoirs d'administrateurs à l'intérieur d'un Comité des décrets ne s'arrête pas avec les travaux des constituants.

L'Assemblée nationale législative est le temps de la pérennité des compétences du comité. Les missions du CED, suspendues le temps de la passation des savoirs et des savoir-faire entre Constituante et Législative confirment la transversalité des compétences d'un tel comité. Au-delà des spécificités propres à chacune des assemblées révolutionnaires, les députés affirment l'enracinement d'une action politico-administrative qui est amenée à perdurer d'une législature à l'autre.

La spécificité de ce savoir n'est pas seulement valorisée par sa continuité dans le temps révolutionnaire, les bouleversements des événements de la période ou les nécessités de l'établissement de l'organisation construite durant la Constituante conduisent les législateurs au sein du Corps législatif à mobiliser d'autres processus portés par le Comité des décrets. Les impératifs d'économie qui contraignent l'Assemblée pendant toute la Révolution française lui interdisent de continuer à multiplier les comités en fonction de ses besoins administratifs, politiques ou financiers comme elle l'avait pratiqué sous la Constituante. Une fois décidé du nombre des comités nécessaires à son fonctionnement, l'Assemblée nationale législative met au service de l'action publique les compétences soutenues par les activités de chacun des comités. Les missions du CED supposent d'entretenir une correspondance importante qui a la caractéristique de se faire avec les corps administratifs ou les ministères. Etablir la Haute Cour de la Nation suppose des échanges entre la cour d'exception et l'Assemblée nationale ou avec les institutions qui peuvent détenir des pièces permettant de préparer les procédures judiciaires propres à chaque jugement. La mise en relation de l'action administrative du CED et des impératifs de ce tribunal particulier désigne le CED dans une orientation de ses attributions au service des nouvelles formes institutionnelles.

La capacité du comité à s'adapter aux impératifs propres aux quelques mois de l'Assemblée nationale législative doit aussi beaucoup à la rationalisation de sa structure posée dès l'établissement des comités en octobre 1791. A l'approximation de son fonctionnement sous la Constituante s'oppose la fermeté des principes administratifs en œuvre. Pendant l'Assemblée nationale constituante l'investissement des membres dans la CSED ou dans le CED était uniquement gouverné par les intérêts particuliers des fortes personnalités politiques qui s'étaient senti intéressés à son domaine d'intervention. Présences marquées et de poids au sein de la représentation nationale, porteuses de nombreux projets de décrets ou de motions sur la question de la loi, leur implication au sein du CED souffrait bien souvent de quelque faiblesse. Cependant cette attitude au sein du CED était aussi celle des autres comités. La prudence administrative impose à l'Assemblée nationale législative d'instaurer comme préalable au début des travaux des nouveaux comités de fonctionner selon des règles unifiés. Le contexte de la formation de la Législative est déterminant. Composée exclusivement d'hommes neufs qui n'ont

260

pas pris partie à la Constituante, leur positionnement et leurs motivations sont forcément éloignés de l'esprit qui animait les députés constituants. Ils sont là pour mettre en application la Constitution, sur laquelle ils n'ont aucun pouvoir de modification.

Seule exception de poids, Armand-Gaston Camus qui traverse la période et dont les fonctions de garde des Archives nationales sont garanties par la durée de son élection. Il participe d'ailleurs à de nombreuses commissions chargées d'assurer la transition entre les deux assemblées, de dresser des états de situation et d'inspecter des institutions. Ses prises de parole, ses conceptions de la mise en place institutionnelle de l'Assemblée nationale sont bien sûr fortement déterminées par les savoirs créés sous la Constituante et le regard rétrospectif qu'il y porte.

Arrive aussi au nouveau Comité des décrets un ensemble d'hommes, qui, s'ils n'ont pas participé à la fondation constitutionnelle de l'ordre nouveau, ont assumé localement des fonctions au sein du nouvel ordre administratif et font preuve, non pas d'innovation, ce n'est pas ce qui est attendu d'eux, mais d'un état d'esprit nouveau dans la mise en place de ce que leurs prédécesseurs ont préparé. Œuvrant dans une Assemblée nationale qui était destinée à s'inscrire dans la durée, assise sur des structures institutionnelles solides, les députés, une fois devenus des membres de comité, doivent accompagner, établir les missions qui sont celles de leur domaine d'intervention. La période de la Législative voit ainsi se mettre en place une nouvelle manière d'être en comité qui s'appuie sur la reconnaissance de leurs savoirs tendant à la spécialisation de l'administration sur les questions dévolues au comité auquel ils appartiennent.



## Chapitre I

### La Constituante au crible des inspections

Quand l'Assemblée nationale constituante se sépare, le CED s'est imposé comme un acteur mettant en relation des institutions, des procédures et des typologies documentaires, pour assurer la circulation des décrets. Un temps fragilisé au moment où la Constituante se sépare, le CED verra toutefois ses missions reconduites au sein de l'Assemblée nationale législative.

La période qui sépare la dissolution de la Constituante de la réunion de la Législative crée un temps intermédiaire où les affaires de la Nation, du moins au niveau de la représentation nationale, semblent comme suspendues. Passation de savoirs, passation de principes de gouvernance, des commissions temporaires sont chargés d'établir des bilans, des regroupements de connaissance et de proposer des orientations de continuité ou de rupture par rapport aux procédures administratives en œuvre à l'Assemblée nationale constituante. Période aussi de recomposition de la hiérarchie et de regroupement des comités, du secrétariat et de ses bureaux ou des Archives nationales, la pertinence du maintien de certains d'entre eux, de regroupement ou au contraire de séparation confirment les mises en concurrence déjà plus qu'esquissées sous la Constituante.

Les missions concurrentes des Archives nationales sur la collation des décrets doivent-elles être continuées par le Comité des décrets ou bien transférées aux Archives de la représentation nationale ? La surveillance exercée sur le secrétariat et le bureau des

263



procès-verbaux par le Comité des décrets doit-elle aller jusqu'au contrôle ? Quelle place le bureau des procès-verbaux doit occuper dans l'organigramme de l'Assemblée ?

Questions qui recevront réponses pour certaines d'entre elles dès le début de la Législative. D'autres qui resteront d'actualité pendant les quelques mois de son existence. L'incapacité des commissions temporaires à statuer tout de suite sur des aspects d'interpénétration de pouvoir porte en germe la faiblesse administrative de ce régime législatif hérité de la Constituante. Il faudra attendre la Convention nationale pour que l'ensemble des interrogations trouve solutions.

## **1 D'une Assemblée à l'autre, le passage du cap**

Quelques jours avant de se séparer, le CED, les Archives nationales et le ministre de la Justice veulent marquer la fin de leurs travaux par l'achèvement des activités en cours. L'ouverture prochaine de l'Assemblée nationale législative doit coïncider avec la nouvelle ère créée par le travail des députés. Leurs intérêts communs se réunissent autour de la question de l'intégrité des décrets. Une homogénéité de l'action administrative a été atteinte avec différents niveaux d'approche : l'autorisation donnée aux Archives nationales de transmettre les documents nécessaires au ministre pour rétablir l'intégrité de ses propres archives, l'envoi par le ministre aux Archives nationales des états des décrets exécutés et scellés en prévision de la vacance du CD, le dépôt aux Archives nationales de la collection de l'ensemble de tous les décrets de l'Assemblée nationale pour qu'elle puisse être communiquée à la connaissance des nouveaux députés.

D'autres travaux plus précis vont être entrepris par des commissions provisoires mises en place afin d'assurer la transition entre l'Assemblée nationale sortante et la suivante. Leur rôle est d'effectuer un état de la situation, de faire réaliser les opérations nécessaires à la suppression des irrégularités qui pourraient encore exister. Le CED, avant de se séparer, en la personne de Bouche et Camus, au titre de garde des Archives nationales, va y jouer un rôle majeur. Le 29 septembre 1791<sup>290</sup>, Bouche revient sur le besoin de mise en ordre des documents liés à l'aliénation des biens nationaux. Il fait remarquer que de nombreux procès-verbaux et tableaux de décrets de ventes ne seront pas revêtus de la signature du président de l'Assemblée et de ses secrétaires au moment où l'Assemblée se séparera. Depuis le décret du 28 février 1791, l'importance de ce type de décrets, comme le grand nombre de corrections à apporter, n'ont pas permis de réduire de façon significative les difficultés auxquelles l'Assemblée nationale constituante avait été confrontée dans leur traitement. Le rétablissement de l'exactitude de l'ensemble de ces décrets n'a pas été atteint avant la fin des travaux de la Constituante. Les députés sortants vont désigner ceux des leurs qui vont assurer cette

---

<sup>290</sup> AP, T.31 p.546

tâche d'inspection et qui vont se réunir au sein d'une commission temporaire. Le choix de ceux qui y sont nommés ne doit rien au hasard. Camus est désigné comme « président », en tant qu'archiviste élu pour six ans. La durée de ses fonctions et la permanence au-delà la dissolution de la Constituante, lui permettent d'être le seul membre à pouvoir endosser un rôle de « passeur » de pouvoir.

Trois députés sortants sont désignés comme « secrétaires » : Bouche en tant qu'ancien commissaire du CED lui aussi impliqué depuis plusieurs mois dans l'administration des biens nationaux, Target ancien membre du Comité de constitution et Gaultier de Biauzat. Plusieurs arguments donnent légitimité à cette commission. Deux des intervenants principaux de la gestion de la collation des décrets des biens aliénés s'y trouvent nommés. De plus, Camus en tant qu'ancien président peut apposer sa signature par délégation du président et des secrétaires de l'Assemblée dissolue. Les trois autres députés sont tous d'anciens secrétaires. Une procédure accélérée se met en place. Au fur et à mesure que les commissaires constatent qu'il manque des signatures sur les décrets les commissaires ainsi nommés apposent leur signature. Le ministre de la Justice recherche les mêmes irrégularités dans les décrets qui sont dans ses bureaux pour qu'ils puissent être signés. Ensuite le ministre transmet sans autre forme de surveillance les décrets au roi pour qu'il les sanctionne<sup>291</sup>.

On retrouve le même souci d'achever les missions de l'Assemblée nationale constituante dans ses autres instances. La création du Comité de constitution, dans ses formes successives, avait répondu à ce qui justifiait le travail constitutif de l'Assemblée nationale. Arrivé à la fin de ses travaux avec l'adoption de la Constitution, le comité n'aura donc pas vocation à être reconduit sous l'Assemblée nationale qui doit se former à l'issue des élections. L'intervention de Dêmeunier du Comité de constitution le 21 septembre 1791 s'inscrit dans la préoccupation qui a été celle de son institution dès 1790. Son action a créé une importante production d'archives tant en terme de volume que par sa position institutionnelle. Ce fond documentaire doit être préservé dans un souci de transmission de savoir administratif. Cependant au mois de septembre 1791 le contexte a bien changé. Un an après l'adoption de la loi d'organisation des Archives nationales des 4 et 7 septembre 1790 qui avait permis à Camus d'ouvrir la classe E pour

---

<sup>291</sup> AD, T.45 p.468 séance du 22 juin 1792, Brémontier membre du Comité des décrets de la Législative présente à l'Assemblée nationale le fonctionnement du bureau du procès-verbal et revient sur le travail de la commission.

les versements à venir des archives des comités, il n'est plus à l'ordre du jour pour le Comité de constitution de revendiquer la conservation de ses propres archives par un de ses employés. Dèmeunier élargit la question à l'ensemble des comités de l'Assemblée nationale constituante et demande que leurs archives soient déposées aux Archives nationales, à charge pour ce service de les conserver en attendant la formation des futurs comités. Ceci est sans précédent dans l'histoire de l'administration. Dans les administrations de la royauté, les archives partent souvent avec leurs grands commis ou au mieux restent en l'état dans les bureaux de l'administration<sup>292</sup>. Ici on se retrouve dans un cas atypique d'institutions qui s'arrêtent de travailler pour pouvoir renaître sous une forme constitutionnelle identique, mais avec du « personnel » entièrement renouvelé.

Par décision législative, aucun des députés de l'Assemblée nationale sortante ne pourrait être réélu au sein de la prochaine législature, tous les commissaires des comités vont aussi quitter leur fonction. Il est également prévu que l'ensemble des postes des secrétaires-commis seront remis à la vacance. Il ne s'agit pas encore de savoir si les missions des comités Constituants pourront ou devront continuer leurs travaux. Pendant le temps qu'ils soient, ou ne soient pas reformés, il impose de ne pas laisser les preuves de leurs travaux sans surveillance. Or là encore, les Archives nationales sont bien le seul service de l'Assemblée nationale à ne pas disparaître. Autre aspect original, et d'une grande modernité, le caractère temporaire du dépôt des archives des comités qui est imposé à Camus et l'éloigne des principes qu'il avait mis en place pour constituer le dépôt des lois. Les papiers des comités qui entreront aux Archives n'iront pas dans la classe E, ils seront tout simplement en attente de redistribution dans les prochains comités à créer. C'est aussi la première fois que l'entrée d'archives aux Archives nationales ne se fait pas par un acte volontaire de Camus. Sous l'impulsion du Comité de constitution, les députés s'approprient ce dépôt, leur dépôt, en en faisant le réceptacle temporaire de leurs travaux. L'importance qu'ils accordent à cet acte se traduit par le décret du 21 septembre 1791<sup>293</sup> qui en six articles en encadrent l'organisation.

Le décret crée une hiérarchie entre les comités, entre ceux dont les archives ne sont pas déplacées et ceux dont les archives iront aux Archives nationales. Il sépare aussi les documents à verser selon leur typologie entre les papiers relatifs à l'administration et les

---

<sup>292</sup>[39] BARBICHE

<sup>293</sup>AP T 31 p. 131

« autres ». En effet le versement des archives des comités aux Archives nationales apparaît plus comme un principe qui permet de classer des savoirs accumulés, presque au cas par cas, selon les différents comités. Les archives volumineuses, et primordiales pour la Nation, des Comités des finances, des contributions publiques, central de liquidation, des pensions resteront sur place, ainsi que celles du secrétariat de l'Assemblée ; seuls seront déposés aux Archives nationales les états sommaires de leurs archives qu'ils doivent réaliser et les clefs de leur bureau. Pour les autres comités, les papiers devront être versés dans leur intégralité. Pour tous, le dépôt des états sommaires comme celui des archives doivent être réalisés veille de leur séparation. Ceci étant établi dans les 2 premiers articles, le troisième article prévoit un classement par type de documents issus du travail des comités, entre ceux qui sont « relatifs à l'administration » et ceux qui doivent revenir aux ministères. Les documents qui ne sont pas « relatifs à l'administration », ne sont pas inscrits dans le décret, mais on trouve ici l'idéal des députés de l'Assemblée nationale constituante qui voudrait que le travail dit administratif revienne aux ministères, pour que la nouvelle Assemblée se consacre au seul travail politique. L'affirmation de fonctions qui ressort de l'exécutif et dont les comités s'occuperaient temporairement avant de rendre aux ministères leurs fonctions est ici réglementée. On retrouve également le principe d'exclusion du dépôt des lois, des papiers d'administration. Ils n'ont pas plus besoin d'être conservés pour les futurs comités de l'Assemblée nationale puisque celle-ci ne va plus s'occuper de dossiers purement administratifs. Cependant pour faire cette séparation typologique, la Constituante n'ira pas plus loin dans la définition des moyens à mettre en œuvre.

Dès les dates prévues, les comités commencent à déplacer leurs archives aux Archives nationales accompagnées d'états sommaires plus ou moins détaillés<sup>294</sup>. Si les comités de la Constituante cessent leurs activités au moins temporairement jusqu'à la nomination de leurs successeurs, il n'en va pas de même pour le bureau des procès-verbaux et le bureau de correspondance du secrétariat de l'Assemblée qui doivent fonctionner jusqu'au dernier jour des séances. Ils forment donc une partie de l'Assemblée qui est indépendante de la présence des députés. Les missions de ces services se prolongent au-delà de leur séparation. C'est Camus qui est chargé de leur inspection provisoire, toujours du fait de la permanence de sa fonction. Les deux derniers articles du décret du

---

<sup>294</sup> Partie 1, chapitre I, 4

21 septembre 1791, sont consacrés aux secrétaires-commis des comités et étendent encore l'influence de Camus dans cette période de transition. Cet ascendant a été anciennement installé et remonte au début de la Constituante quand Camus avait imposé la nomination des inspecteurs des bureaux.

Après le rapport des inspecteurs du 28 août 1791 sur les fonctions des secrétaires-commis au sein des comités et sur l'utilité de la poursuite de leurs travaux, le décret du 21 septembre les charge de présenter un projet de décret « sur les secours provisoires qui peuvent être dus aux commis à raison de la cessation de leurs travaux et sur les gratifications qu'il pourra paraître convenable de leur accorder ». Ce projet doit être élaboré avec le Comité des pensions. A la séance du 26 septembre 1791<sup>295</sup>, c'est Camus, cette fois en tant que rapporteur du Comité des pensions auquel il appartient encore en cette fin de Constituante et au nom des inspecteurs des bureaux, qui fait adopter le décret sur les gratifications à payer aux différents employés de l'Assemblée et sur le devenir de leurs postes. Tous les postes des employés de la Constituante sont remis en vacances, les anciens secrétaires-commis n'ont pas de priorité et « concourent » aux postes au même titre que les nouveaux candidats : 40 secrétaires ne seront pas repris. Tous les employés reçoivent sans distinction un certificat attestant la validité de leur service.

La fin de la Constituante ménage une place influente à Camus qui, outre ses fonctions d'archiviste, cumule celle de président de la commission chargée de terminer la collation des décrets d'aliénation et d'accorder des gratifications aux secrétaires-commis du Corps législatif. L'inspection temporaire a en charge les archives des comités au sein de la Constituante. Le rôle de Camus sur leur organisation dans la future Assemblée est déterminant. Il est celui qui pourrait inspirer les décisions des législateurs sur la continuité, l'interruption ou le transfert des fonctions des comités qui viennent de suspendre leurs travaux.

---

<sup>295</sup> AP, T. 31 p. 345

## **2 La commission d'inspection temporaire des archives des comités**

En attendant que l'Assemblée nationale étudie la reconduction des missions des comités de la Constituante, le décret du 21 septembre 1791, entraîne les versements des archives des comités aux Archives nationales entre le 23 septembre et le 31 octobre. L'ensemble des documents produits par les comités est, en quelque sorte, mis à la disposition de Camus. Le dépôt de ces archives s'inscrit bien dans une triple action de préservation, d'inspection et d'évolution administrative. C'est le sens de la création de la commission d'inspection temporaire des archives des comités déposées aux Archives nationales. La décision est proportionnée à l'importance accordée au travail fourni par leurs prédécesseurs au sein des comités.

Le 4 octobre 1791, Camus adresse une pétition à la toute jeune Assemblée nationale législative pour lui rappeler la nécessité de renouveler les deux commissaires aux Archives, Salomon et de la Cour, nommés sous l'Assemblée nationale constituante le 16 septembre 1790<sup>296</sup>. Cette pétition est lue au Corps législatif le 6 octobre 1791<sup>297</sup> par le président, mais les députés reportent à plus tard la nomination des inspecteurs des archives prévue dans la loi du 4 et 7 septembre 1790, à une période où leur connaissance des hommes de l'Assemblée leur permettra de choisir les inspecteurs les plus compétents. Sur cet argument, ils préfèrent prendre une mesure d'attente. Ils créent une commission provisoire de l'inspection des archives des comités de l'Assemblée nationale constituante. Dix commissaires inspecteurs provisoires désignés ont pour rôle d'inspecter les papiers des comités qui se trouvent aux Archives nationales suite au décret du 21 septembre. Le 9 octobre, leur liste est dressée, chacun ayant été nommé à la majorité dans chacun des dix bureaux de l'Assemblée<sup>298</sup>. Ayant pris connaissance de *l'Etat des Archives nationales au 1er octobre 1791*<sup>299</sup> de Camus lu dans cette même séance du 6 octobre 1791, la priorité n'est pas pour eux d'inspecter un dépôt que Camus vient de leur présenter comme bien organisé, mais de s'assurer que les nouvelles

---

<sup>296</sup>AN, C//139, plaquette 101

<sup>297</sup>AP, T. 34 p.126

<sup>298</sup>AP, T. 34 p. 139 : les 10 commissaires provisoires des archives sont Daverhault, Fauchet, Guyton-Morveau, Vergniaud, Turpetin, Debranges, Goujon, Rühl, Vimar et Dehaussy-Robecourt

<sup>299</sup>AN, AB/VI/1, C//139, plaquette 101, la loi d'organisation des Archives nationales des 4 et 7 septembre 1790 prévoit que l'archiviste devra faire présenter à l'Assemblée nationale un compte annuel de situation de son service tous les ans. Celui présenté le 1<sup>er</sup> octobre 1791 est le premier.

archives qui sont entrées en masse aux Archives nationales sont également en bon ordre. Leur état conditionne le démarrage de leurs travaux au sein de la nouvelle Assemblée.

Ce travail d'inspection se fait dans le contexte des débats législatifs sur l'élaboration d'un cadre réglementaire contraignant et applicable à tous les comités. Il ne faut pas oublier que les méthodes de travail de l'ensemble des comités de la Constituante ont été laissées à l'appréciation de chacun et qu'une grande disparité a existé dans les modes de gestion quotidienne des affaires suivies. Ce point n'a pas échappé à la nouvelle chambre. Très tôt, dès le 9 octobre 1791<sup>300</sup>, Pastoret, le président de l'Assemblée se fait l'écho de ces questions concernant la permanence des comités, leur organisation, les modalités d'inscription des députés, l'interdiction d'appartenir à plusieurs comités, la question de la reconduction des anciens membres. Accompagnés par les discussions animées qui se déroulent les jours suivants, les commissaires entreprennent l'inspection des archives des comités. Ils vont élargir leur mission au domaine que les députés avaient voulu laisser en attente, à savoir l'inspection de l'ensemble du dépôt des Archives nationales. Les commissaires de l'inspection des Archives interviennent à l'Assemblée sur de nombreux sujets évoqués par Camus dans son *Etat des Archives nationales* : le 10 octobre ils se prononcent à l'Assemblée pour l'autorisation de poursuivre la transcription des actes de convocation de 1789 effectuée aux Archives nationales. Le même jour, toujours en s'appuyant sur l'*Etat*, ils procèdent à l'inspection de l'ensemble des Archives nationales sans s'arrêter à celles des comités, et constatent que : « les archives [sont] dans le meilleur ordre et tel qu'on devait l'attendre du zèle infatigable, de l'intelligence et de l'exactitude de l'archiviste. »<sup>301</sup> La réalité des volumes à contrôler réduit les prétentions des commissaires qui n'inspectent que les archives accumulées aux Archives nationales tout au long de la Constituante, qui sont toutes enregistrées dans des registres commodes à parcourir. En ce qui concerne les archives des comités nouvellement entrées, après avoir traversé le dépôt des Archives nationales, après s'être rendus dans les comités dont les archives étaient sous clef, les commissaires constatent qu'ils doivent s'en remettre à l'archiviste pour que la notice détaillée des comités de la Constituante soit dressée, la masse des documents rendant la vérification qu'on attend d'eux, impossible. Dans le délai des deux jours fixé par les commissaires, Camus établit ce

---

<sup>300</sup> AP, T. 34 p151

<sup>301</sup> AN, C//139, plaquette 101



travail préparatoire sur l'état des comités de la Constituante à partir des archives qu'il conserve ou qui sont dans les comités fermées à clef. Cette élaboration conditionne la vision que les députés vont avoir des comités formés par l'Assemblée nationale précédente. Camus, en effet, assortit sa *Notice générale et particulière des travaux des comités de l'Assemblée nationale constituante, et l'Etat de ces travaux du 30 septembre 1791* de son jugement sur la marche à suivre pour chacun d'entre eux. Le 13 octobre 1791, Camus remet à la commission sa *Notice*. Le jour même, Vergniaud l'un des commissaires de la commission sur les archives des comités, explique au Corps législatif que la qualité du rapport de Camus<sup>302</sup> s'est imposée à eux dans leur choix de le présenter *in extenso* à l'Assemblée, plutôt qu'un texte dont ils auraient été les rédacteurs mais qui aurait repris les éléments apportés par Camus. En s'appuyant sur son analyse des archives des comités, dont il est le seul à avoir une vision d'ensemble, dans une sorte de travail épistémologique avant le terme, l'archiviste en tire des conclusions constitutionnelles. L'ambition de sa vision est de s'imposer aux députés mais ceux-ci vont jeter un regard neuf, sans les préjugés de Camus, et donc repousser certaines de ses conclusions.

Le regard partisan de Camus est particulièrement flagrant dans le bilan qu'il dresse de l'action du CED. Il expose ses fonctions partagées en deux grandes compétences qui visaient d'une part à « surveiller l'envoi, s'instruire exactement de la date de sanction et en rendre compte à l'Assemblée » et d'autre part la collation des erreurs contenues dans les expéditions des décrets. Ayant assuré que ce travail est utile, il remet cependant en cause le fait qu'il soit exécuté par le CED. Profitant du chevauchement des missions du comité avec celles des Archives nationales, Camus démontre en conclusion que le travail du comité fait double emploi avec celui assuré dans son service. Il serait donc plus économique de transférer et les compétences et un secrétaire-commis du comité, pour que leurs activités soient dorénavant effectuées aux Archives nationales en prenant pour argument les inconvénients posés par l'organisation de la collation sous la Constituante. Alors que le CED devait faire des corrections, les procédures utilisées pouvaient être elles-mêmes sources d'erreurs. Camus met en avant le fait que des doubles notes des sanctions devaient être adressées au comité, ainsi que les doubles

---

<sup>302</sup>AP, T. 34 p202, rapport de Vergniaud, C//139, plaquette 102bis, *Notice générale et particulières des travaux des comités de l'Assemblée nationale constituante, et l'Etat de ces travaux u 30 septembre 1791*, rapport autographe d'un des secrétaires-commis aux Archives nationales.

copies des décrets pour être envoyées au bureau des procès-verbaux de l'Assemblée.

Autre argument qui pour Camus justifierait le déplacement des compétences du comité et la suppression de ce dernier, est que, de plus, la collation se fait à partir des expéditions en parchemin, alors que si elle était effectuée aux Archives nationales elle pourrait se faire directement sur « les minutes en papier qui portent l'original de l'acceptation ou de la sanction » puisque c'est son service qui les conserve et qu'on ne peut les déplacer.

Toutefois, les conclusions de Camus ne seront pas reprises lors des séances consacrées à la reconduction, la création, la suppression ou la réunion des comités de la Constituante. A la proposition de suppression et de transfert des fonctions du CED aux Archives nationales que Goujon, un des commissaires de l'inspection des archives des comités, rapporte à la séance du 15 octobre 1791, les députés se prononcent pour « la nécessité de surveiller l'expédition et l'envoi des décrets dans les départements et demandent la conservation de ce comité. ». Il n'y a aucun débat sur la question, l'Assemblée adopte l'existence du CED et ne reprend aucun des éléments mis en avant par son archiviste. Le travail de Camus sur la formation des comités sera complété par une *Notice* des principaux décrets rendus par l'Assemblée nationale constituante sur les matières les plus importantes qui doit permettre à chacun des comités de la Législative de prendre rapidement connaissance des décrets qui le concernent.

C'est à partir de ces éléments que les députés vont fixer le cadre réglementaire dans lequel l'ensemble des comités doit inscrire leur organisation, en reprenant sous la direction de Vergniaud, les notices, comité par comité, pour statuer sur chacun d'entre eux<sup>303</sup>. La préparation se fait là aussi toujours sous l'impulsion des commissaires temporaires aux archives. *L'Ordre de travail, la composition des comités et la nomination des membres des comités* sont soumis à la représentation nationale le 15 octobre 1791. Ce sont deux autres députés, qui ne ménagent pas leurs efforts pour l'organisation de la législature, Couthon et Ramond de Carbonnières qui en sont les auteurs. Le décret proposé est conforme au fonctionnement des comités de la Constituante, et constitue le premier acte de gestion interne dans l'administration de ces organes. L'organisation des comités n'est plus fixée par un règlement intérieur de l'Assemblée, leur importance leur vaut de disposer d'un décret d'organisation propre.

---

<sup>303</sup>BnF, 8-LE33-3 (C,2)

Les députés ne peuvent être membres de plusieurs comités (article 1). Les mémoires, adresses ou pétitions sont d'abord présentés à l'Assemblée qui prononce ensuite leur renvoi aux comités si nécessaire (article 2). Les comités ne pourront répondre à des demandes ou des questions, ni former des décisions provisoires ou définitives (article 3). Pour être élus dans un comité les députés s'inscriront dans un tableau où chaque colonne représentera un comité (article 4). Les élections se feront dans les bureaux de la Législative au scrutin de liste simple et à la majorité relative (article 5). Il est laissé aux députés qui auraient été nommés dans plusieurs comités, le soin de remettre leur option au bureau du recensement selon son décret du 27 octobre. L'Assemblée décide aussi de fixer le nombre des membres par comité, leur permanence ou la durée temporaire, le mode de renouvellement de ses membres<sup>304</sup>. Le 16 octobre, elle fixe le nombre des députés composants chacun des comités. Les membres seront entre 12 et 24 sauf le Comité des inspecteurs de la salle où ils ne seront que 6. La règle est l'élection pour trois mois, la moitié du comité étant alors renouvelée par tirage au sort des sortants, mais avec possibilité de se faire réélire. Cette réglementation très précise est en principe identique pour tous. Le nombre des députés du nouveau Comité des décrets (CD) est dans la norme puisqu'ils seront 12, faisant ainsi sortir ce comité de son particularisme d'être l'un des plus petits comités de la Constituante. Mais il est le seul comité dont les membres ne seront pas renouvelés tous les trois mois : ils seront permanents pendant 12 mois. Cette exception contredit définitivement Camus qui voulait le reléguer comme un comité secondaire. Elle met en avant la nature particulière de ses travaux qui ont besoin d'une grande stabilité de ses membres pour inscrire leur action dans le temps et redonne au comité une place importante dans le cours administratif de l'Assemblée.

L'ensemble de ses règles montre la maturité politique et administrative des députés nouvellement élus. Tirant les leçons des années de la Constituante, et de la grande disparité de fonctionnement de ses différents comités, les inspections conduites par les députés aboutissent à un programme uniformisant les pratiques institutionnelles. Une fois le cadre installé, les commissaires inspecteurs vont pouvoir s'occuper de la matière sur laquelle les travaux des comités doivent s'appuyer.

---

<sup>304</sup> AP, T 34 p. 240 et suiv.

### **3 Méthodes de travail et restitution des archives des comités**

Les discussions sur les attributions des nouveaux comités commencent pour chacun des comités par la lecture du chapitre de la *Notice* de Camus qui lui correspond. Quand l'ensemble de ce travail est achevé, les inspecteurs reviennent au sujet qui avait ouvert ces travaux, le 9 octobre, à savoir la nécessité de se concerter sur les méthodes de travail que les comités utiliseront. Les hésitations des députés de la Constituante à légiférer sur tout ce qui était du domaine de l'administration interne d'une institution sont maintenant dépassées. Le travail de Camus sur les archives des comités a bien montré la grande disparité d'organisation de leurs bureaux et les différences dans les outils utilisés pour gérer leurs affaires.

Avant de remettre aux nouveaux comités maintenant formés, les archives qui leur reviennent, les commissaires présentent un dernier projet de décret portant sur les mesures d'organisation interne qui vont permettre aux comités de se mettre en activité. Le 23 octobre 1791 les commissaires font adopter deux derniers décrets de mesures d'uniformisation administrative des comités<sup>305</sup>. En écho à l'article 3 du chapitre 1er, section V de la Constitution de 1791<sup>306</sup>, le premier décret concerne l'obligation de nomination d'un président, d'un vice-président et de deux secrétaires par comité pour un mois, rééligibles. Le deuxième décret concerne la remise des archives des comités de la Constituante aux nouveaux organes et les types de documents qu'ils devront utiliser pour leurs travaux. Guyton-Morveau, l'un des commissaires temporaires des archives des comités, donne les directives de mise en place des documents à utiliser. La tenue de « deux registres, l'un pour inscrire leurs délibérations, et l'autre pour faire mention des pièces qu'ils recevront. » est nécessaire. Dans son rapport, Camus n'avait pas manqué de souligner la diversité des outils utilisés par les comités de la Constituante. Seul le Comité d'agriculture et de commerce avait selon lui une organisation exemplaire avec les trois volumes de délibérations de cette période. Les commissaires temporaires aux archives poursuivent leur travail d'organisation et précisent ensuite dans ce même décret

---

<sup>305</sup> *AP*, T. 34 p360 et Baudouin, T19 p65. Le fait qu'il s'agisse de deux décrets différents est vraiment visible dans l'édition de Baudouin.

<sup>306</sup> Chapitre 1er De l'Assemblée nationale législative, section V Réunion des représentants en Assemblée nationale législative, article 3 : « Dès qu'ils seront au nombre de trois cent soixante-treize membres vérifiés, ils se constitueront sous le titre d'Assemblée nationale législative : elle nommera un président, un vice-président et des secrétaires, et commencera l'exercice de ses fonctions. ».

les modalités de transfert des papiers des comités de la Constituante vers les nouveaux comités, à charge pour ceux-ci de désigner deux commissaires devant accuser réception des pièces auprès de l'archiviste.

L'article 3 du décret du 21 septembre 1791 avait précisé que les archives qui relevaient de matières administratives, devaient être remises aux ministères. Cette mesure avait été prise en méconnaissant l'organisation des papiers des comités. Les commissaires provisoires ont montré que seul un « spécialiste » comme Camus était compétent pour faire l'inspection des documents produits jusque-là. Les commissaires disposaient de peu de temps, les nouveaux comités devant commencer leurs travaux. Le traitement matériel de ces archives devait être rapide. Aussi la décision de transférer aux ministères les archives dites d'administration disparaît complètement du décret de restitution du 23 octobre. Les archives seront remises aux comités sans autre formalité que l'accusé de réception qui vaut décharge, transfert de la responsabilité endossée provisoirement par Camus. Le seul tri prévu n'est pas repris dans le décret mais est évoqué à l'occasion des débats qui précèdent son adoption. Il concerne les trois comités dont les archives sont restées sur place : les Comités des finances et des contributions, central de liquidation et des pensions. Le Comité militaire est également compris parmi ceux qui doivent faire un triage des archives de la période de la Constituante. Les directives du projet sont assez générales : « Les mêmes commissaires, à raison d'un par comité, se réuniront aussitôt après [la remise des clefs par l'archiviste], pour faire le triage des papiers contenus dans les quatre anciens comités sus-désignés, et les répartir entre les nouveaux, suivant l'ordre des matières qui leur sont attribuées par la nouvelle organisation. » Cette disposition n'est pas transcrite dans le décret définitif qui énonce simplement que « l'archiviste remettra aux comités les cartons, pièces, instructions, travaux, rapports et projets de décrets relatifs aux objets attribués à chacun d'eux. » On y retrouve seulement la notion qui privilégie la remise des archives par domaines d'activité, de préférence à la restitution de l'intégralité des archives d'un comité. Dans les faits, les remises des archives par les Archives nationales, au fur et à mesure des demandes qui lui sont faites par les nouveaux comités tout au long de cette législature, et non un retour de l'intégralité du versement d'un comité. D'où la décision qui s'impose à l'archiviste d'ouvrir un nouveau registre pour consigner ces retours et ne pas en perdre

la trace<sup>307</sup>. La décision ne sera cependant pas suffisante et est complétée le 28 octobre 1791 par un autre décret autorisant les comités à faire porter dans leurs bureaux les documents qui leur sont nécessaires et qui se trouvent alors aux Archives nationales, avec remise d'un accusé de réception de leur président ou de leur secrétaire. L'acte législatif précédent était de portée générale et clôturait l'ensemble des décrets de mise en place des comités, cette dernière décision est le point de départ donné au début des travaux des comités.

Dans ce contexte d'élaboration globale d'un processus de création administrative, Camus a confirmé son rôle pivot de garde de toutes les archives produites par l'Assemblée nationale, mission très étendue désormais, et incontestée. Ses compétences lui permettent d'apparaître aussi comme le garde des connaissances administratives et politiques. Le nouveau Comité des décrets qui a failli y sacrifier sa légitimité, ne doit sa continuité d'existence qu'à la volonté des députés de la nouvelle législature de le maintenir en tant que tel, sans transfert de compétence vers les Archives nationales. Après un mois de préparation de la clôture des travaux de la Constituante suivi d'un mois de mise en place du cadre réglementaire, l'Assemblée nationale et les comités sont en capacité de se mettre au travail.

---

<sup>307</sup>Registre non coté dans les fonds actuels des Archives nationales, cote donnée par Camus, E/I/35. Voir partie I, chapitre I, 5

## Chapitre II

### L'Assemblée nationale législative prête à travailler

---

La nouvelle législature assure des conditions de fonctionnement garantissant au CD de travailler dans un environnement stable et à l'abri des événements. Cette volonté se manifeste dans l'absence de renouvellement pendant un an des commissaires institués dans le décret d'organisation des comités de l'Assemblée nationale législative. Le temps court de la Législative aboutit au fait que les députés qui sont élus au premier scrutin restent en poste pendant toute la durée de la session. A cette permanence, répond un recrutement de secrétaires-commis, tous aguerris dans le travail de l'Assemblée nationale où ils sont entrés pour certains depuis la réunion des Etats généraux.

La volonté de l'Assemblée nationale législative d'insérer dans son organigramme des comités aux règles de fonctionnements bien définies affirme son inscription dans un ordre administratif renforcé. Les législateurs, devenus membres des comités, conservent cet état d'esprit qui leur permet de structurer leur organisation par répartition des domaines d'intervention entre les différents membres eux-mêmes s'appuyant sur des secrétaires-commis. La stabilité des effectifs, autant des commissaires du CD, que de ses secrétaires-commis, leur permet d'inscrire leur action dans la durée.

L'investissement dans les comités permet également à ses membres de transposer les principes d'égalité des hommes dans leurs fonctions contenus par la *Déclaration des*

*droits de l'homme et du citoyen*. La permanence des commissaires du CD correspond au temps long du suivi de la circulation des décrets depuis la rédaction de la minute jusqu'à la promulgation. Elle n'est pas synonyme de monopole d'activité qui renverrait à un despotisme administratif. Aussi la répartition en commissions spécialisées des hommes du CD n'entraîne pas un accaparement des fonctions par un groupe. L'égalité étant par principe fondée, la concentration du savoir est garantie par la collégialité du fonctionnement, chacune des commissions spécialisées donnant lieu à un exercice par alternance de ses membres. La succession d'hommes restreints sur un nombre de missions données, aboutit à un début de spécialisation qui sera systématisée sous la Convention nationale.

Les personnalités politiques de second plan qui constituent la plus grande partie du Comité des décrets, trouvent dans leur positionnement en tant qu'hommes d'un savoir spécifique, la possibilité de s'affirmer autrement qu'en tant que législateur de l'Assemblée nationale.



## **1 L'organisation du Comité des décrets**

Les inspections d'octobre ont permis d'imposer les exigences de l'Assemblée nationale législative d'uniformiser le fonctionnement de chacun des comités et de les placer sur le même pied d'égalité en mettant à leur disposition la documentation nécessaire. Un des premiers soucis des nouveaux membres du CD est de s'y conformer.

Le 26 octobre 1791, le président de l'Assemblée rend public le résultat du scrutin pour la nomination des membres du CD<sup>308</sup>. Sont élus Girod, Dameron, Gaubert, Bernard, Limousin, Oudot, Couturier, Bordas, Poisson, Jouffret, Monysset et Pontard. Comme pour les autres comités des suppléants leur sont adjoints : Cornet jeune, Briolat, Lemoine-Villeneuve, Lindet, Anseaume, Leyris, Borie et Laplaïgne.

Cependant, dès leur première assemblée, sur les 12 députés élus par l'Assemblée pour faire partie du comité, 8 seulement sont présents : Poisson, Girod, d'Ameron, Gaubert, Bernard, Jouffret, Monysset et Pontard<sup>309</sup>. Ils élisent à la majorité relative Pontard comme président et deux secrétaires Monysset et Girod, le premier obtient 5 suffrages, le 2ème en obtient 4. Suivant le cadre prévu ils se réunissent régulièrement le soir vers 6 ou 7h, une fois les séances de l'Assemblée terminées. Les jours ne sont pas fixes. Cependant, les réunions se succèdent à un rythme régulier tout au long de la période de la Législative à raison de deux à trois séances en moyenne par semaine, soient 92 séances sur cette période. Ils enregistrent les comptes-rendus de leurs réunions dans un registre qu'ils ouvrent à cet effet le 31 octobre 1791. Chacune des séances commence par la lecture du procès-verbal de la veille, qui est adopté dans la plupart des cas. A la fin de la séance, le jour de la prochaine est précisé. Les procès-verbaux sont signés par le président et les deux secrétaires.

Dès la séance du 11 novembre 1791, Poisson remplace Girod en tant que secrétaire. A partir du 31 janvier 1792, Oudot prend la place de Monysset. Dameron devient président le temps de quatre séances, avant que Pontard ne reprenne la présidence le 10 février 1792. Le bureau du CD jouit donc d'une stabilité d'autant plus grande qu'il a la garantie d'une absence de renouvellement avant un an. Pendant de nombreux mois, le

---

<sup>308</sup> AP, tome 34 p.415

<sup>309</sup> AN, D/I§1b/2

bureau se compose de Dameron président, Poisson et Oudot secrétaires. Ce n'est seulement qu'à la fin de ces sessions, qu'il y a un relâchement dans cette pratique. Les procès-verbaux au-delà du 3 septembre 1792 ne sont plus signés que par un seul secrétaire Oudot et par le président Dameron. La dissolution de l'Assemblée législative avant le délai d'un an vaudra à ce comité de n'avoir subi aucun renouvellement. Les seules modifications viendront de départ, encore y en aura-t-il très peu, seulement celui de Monysset le 13 mai 1792 qui quitte le comité pour un autre, Brémontier le remplace alors.

Les procès-verbaux commencent par la formule « les membres assemblés » ce qui ne permet pas de savoir le nombre ni leur composition en dehors de la première semaine où les commissaires présents sont nommés. Les séances des 23 et 24 novembre 1791 sont les seules où les membres réunis sont désignés. A la première Cornet, Oudot, Dameron et Jouffret sont présents, à la deuxième il s'agit de Pontard, Bernard, Cornet, Poisson, Oudot, Gaubert, Jouffret. Leur nombre est très restreint par rapport au total, mais cela ne laisse en rien présumer de la situation habituelle en dehors de ces deux jours qui sont ainsi isolés. Ce n'est qu'avec la désignation nominative dans l'accomplissement de certains travaux, qu'on est en mesure de déterminer ceux qui sont le plus impliqués dans le fonctionnement du comité. Sur les douze députés qui en font parties seulement dix d'entre eux se partagent l'ensemble des activités. Nous pouvons relever les noms de Pontard, Dameron, Poisson, Monysset et Oudot, dont on a déjà parlé du fait de leurs fonctions de présidents et de secrétaires mais aussi Bernard, Jouffret, Girod, et quand Monysset quitte le CD le 13 mai 1792, Brémontier intègre le comité et prend une part très active à sa vie.

Il ne semble pas y avoir de critères particuliers qui font désigner plutôt un membre qu'un autre pour ces travaux. Au cours des séances, la désignation des membres semble être sans ordre pour effectuer un rapport sur une situation particulière, pour lire les adresses au CD, pour préparer un projet de décret à présenter à l'Assemblée, pour préparer la rédaction d'actes d'accusation, pour se rendre auprès des autres comités ou des Archives nationales, pour se concerter avec d'autres députés sur une affaire ou pour rechercher des pièces pouvant servir à la rédaction des actes d'accusation. Cependant en ce qui concerne la rédaction des actes d'accusation, il existe dans ce domaine la nécessité d'assurer cette rédaction à tour de rôle, évitant même ainsi une trop grande

spécialisation et aussi écartant tout risque de prise de position partisane en fonction des personnes mises en accusation. On constate pourtant sur la période la désignation plus systématique d'Oudot et de Dameron quand il s'agit de préparer un rapport, un projet de décret ou d'effectuer une présentation à l'Assemblée. Jouffret est l'auteur du plus grand nombre d'arrêts, de ce fait il intervient sur des dossiers des différentes compétences du CD. Ce dernier est également celui qui est systématiquement désigné pour se rendre aux Archives quand il s'agit de transmettre à Camus une demande de rectification ponctuelle sur un décret. Au-delà de la règle de l'alternance des commissaires pour la rédaction des actes d'accusation, là encore Oudot et Dameron sont ceux qui en rédigent le plus. Ces rédactions sont assurées soit par un membre seul, soit par deux membres qui sont désignés conjointement pour son accomplissement.

Les compétences du CD, en suivant l'évolution du Corps législatif se spécialisent et se diversifient. Sur l'ensemble de la Législative, le CD établit trois inspections qui reflètent ces spécificités portant sur la collation des décrets d'aliénation, les procès-verbaux, la correspondance avec les grands procureurs de la Haute Cour. Le 3 novembre 1791 est nommé le commissaire chargé de la collation et de la rectification des décrets d'aliénation des biens nationaux avec successivement Bernard jusqu'au 1er mai 1792, puis Oudot. Ce commissaire est à la tête de la section archives avec quatre secrétaires-commis, qui appartiennent tous au CD mais qui entretiennent une relation permanente dans les Archives nationales. Deuxième spécialisation à partir du 1er mai 1792, Jouffret et Dameron sont désignés commissaires pour l'inspection du bureau des procès-verbaux. Ils exercent une mission permanente du CD mais qui inclut une responsabilité sur le fonctionnement d'un autre service, celui du secrétariat de l'Assemblée nationale. Le rôle même exercé par Jouffret et Dameron en tant que responsables du bureau des procès-verbaux, les prédispose à prendre en charge ce qui nécessite une intervention directe à l'Assemblée. Enfin dernière spécialisation, le 4 juin 1792, Brémontier et Girod sont nommés commissaires chargés de la correspondance avec les grands procureurs auprès de la Haute Cour de justice. Cette spécialisation leur permet de se consacrer uniquement à ce travail qui occupe un temps de plus en plus important.

Les missions spécifiques entraînent de ce fait une participation moins grande aux autres activités du CD, ce qui est vrai pour Girod, Brémontier, Bernard et dans une moindre mesure pour Oudot. Les fonctions individuelles nuancent l'implication de chacun

d'entre eux à participer à la rédaction des rapports, à la préparation des décrets d'accusation. Ainsi Bernard ne présente devant l'Assemblée nationale aucun rapport sur toute la période de son mandat au sein du comité non par désintérêt mais parce que ses activités au sein du bureau des procès-verbaux le rendent indisponibles pour les autres domaines d'attributions. L'investissement et l'efficacité dans l'accomplissement des fonctions sont garanties par les profils spécifiques des hommes qui composent le CD sur tout la période. Sur 9 membres, 7 sont des législateurs, donc des spécialistes du droit prêts à endosser les missions particulières du CD sur le droit révolutionnaire<sup>310</sup>. Le besoin de spécialisation de ses membres correspond à l'augmentation de ses missions tout comme à la montée du nombre des dossiers à traiter dans chacun des domaines. Cette tendance distingue également le comité du fait de la longévité de ses membres à leur place puisque exemptés de droit de tout renouvellement. Sous la Législative c'est le principe du non renouvellement prévu par les statuts propres du CD qui permet l'émergence d'une fonction de « l'expert » sous la Convention nationale alors que le futur comité ne peut échapper à l'obligation du changement de ses membres, le statut de « l'expert » par choix apparaîtra.

A partir des règles communes définies pour tous les comités par l'Assemblée nationale législative, le CD assume de nouvelles compétences, comme la correspondance avec la Haute Cour de la nation, ou voit son implication dans des missions traditionnelles, comme la collation des décrets, prendre une part plus importante. Le nombre des députés lui permet de s'adapter à cette évolution et d'organiser ses activités dans des sections, bureaux ou commissions avec à leur tête un ou deux députés et au moins un secrétaire-commis. Composante essentielle de l'administration des dossiers du CD, ceux-ci connaissent une augmentation de leur nombre sur toute la période.

## **2 Le personnel des secrétaires-commis**

La diversification des fonctions du CD s'accompagne d'une structuration des employés par regroupement de domaines. L'augmentation du nombre des secrétaires-commis entraîne leur spécialisation en parallèle. Au fur et à mesure que l'on avance dans la Législative, le CD s'organise comme une entité administrative avec un organigramme

---

<sup>310</sup> Voir Annexes

mais qui reste de taille très modeste par rapport à d'autres comités. La pratique continue des activités par bureau garantit au CD une plus grande efficacité des missions qu'il doit remplir.

Un tableau hiérarchique permet de schématiser ces différentes activités et leur répartition entre les commissaires et les secrétaires-commis.

<i>Bureau des décrets</i>		<i>Section des archives (localisée aux Archives nationales)</i>		
Commissaires chargés des activités courantes	Commissaires chargés de la correspondance avec les grands procurateurs de la Haute Cour	Commissaires chargés de la collation des décrets d'aliénation	Commissaires chargés de l'inspection des procès-verbaux	
				<i>Secrétariat de l'Assemblée nationale</i>
				<i>- Bureau des procès- verbaux</i>
Chef de bureau				5 chefs de bureau
6 secrétaires-commis	1 secrétaire-commis	4 secrétaires-commis		15 secrétaires-commis

Cette organisation est ici le résultat de la distinction de certaines fonctions qui sont sorties du travail ordinaire du comité comme la collation et la correction des décrets d'aliénation ou la gestion de la correspondance avec les grands procureurs. La division des fonctions résulte également d'une décision d'efficacité administrative qui impose, comme on le verra, d'abord une tutelle du bureau des procès-verbaux puis une intégration complète au CD, le secrétariat de l'Assemblée perdant alors toute responsabilité. Cependant l'organisation reste encore assez souple et n'est pas formalisée par des appellations de bureaux systématique. Le domaine de la commission de la correspondance avec la Haute Cour de la nation ne relève pas d'un bureau nommé en tant que tel. Celui de l'inspection des procès-verbaux n'a pas non plus d'intitulé, le « bureau » des procès-verbaux existant déjà au sein du secrétariat de l'Assemblée mais

Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)  
soumis à une dépendance administrative qui échappe encore au moins formellement au CD.

L'organisation interne méthodique reprend celle d'un département ministériel en réduction avec à sa tête une personnalité politique qui exerce une autorité sur un groupe de secrétaires-commis pour traiter des affaires relevant d'une même matière. La structure offre de plus l'image d'une très grande stabilité de son personnel, les employés qui font partie du CD étant bien souvent des secrétaires-commis attachés au CD depuis sa constitution en 1789 et pour les autres relevant du service de l'Assemblée nationale depuis parfois la formation des Etats Généraux. Pourtant cette permanence qui existe dans les faits n'allait pas de soi si on regarde le texte réglementaire du 26 septembre 1791. Dans ce décret pris sur le rapport présenté par Camus au nom des commissaires-inspecteurs des bureaux et du Comité des pensions, les montants des appointements accordés aux secrétaires-commis pour la période d'emploi à l'Assemblée nationale constituante y sont fixés. Pour la législature à venir, il est juste précisé que pour continuer à percevoir un revenu, il faudra se trouver placé avant la fin d'octobre 1791<sup>311</sup>. Aucun détail supplémentaire n'est donné sur les conditions d'emploi ou de réemploi des secrétaires-commis dans les nouveaux comités. Des précisions sont apportées par un rapport des inspecteurs de la salle du 7 janvier 1792 suite à une plainte des secrétaires-commis qui n'ont pas été repris après la fin des travaux de la Constituante. Nous avons déjà mentionné que tous n'ont pas été réintégrés. Le petit nombre de secrétaires-commis du CED les a préservé d'être remerciés au moment du changement de législature comme quarante des autres commis de la Constituante qui n'ont pas retrouvé de place.

La volonté première des députés de la Législative était de limiter le plus possible le nombre d'employés par comité dans un souci d'économie. Dans leur décret du 23 octobre 1791, ils prévoyaient deux secrétaires-commis par comité, pour réduire ce nombre à un seul, dans leur décret du 29 du même mois. Dans les faits, à la fin de la Législative, le CD cumulera jusqu'à 27 hommes employés simultanément dans ses différents services : 6 sont au bureau des décrets, 4 à la section des archives, 2 au secrétariat de l'Assemblée nationale et à partir du moment où le CD intègre en son sein

---

<sup>311</sup> AP, t31 p345, article 5 : « Indépendamment des dites gratifications, il sera accordé à tout secrétaire, commis ou employé dans les bureaux de l'Assemblée nationale, qui ne serait pas placé à la fin du mois d'octobre prochain, un mois de ses appointements sur le même pied sur lequel il les aura touchés dans ce présent mois. ».

le bureau des procès-verbaux, 15 autres employés se répartissent dans les 5 sections du bureau. Giraud et Behaigne ont été repris dans leur fonction et resteront au bureau des décrets. Ceux qui sont nommés chefs des cinq sections du bureau des procès-verbaux faisaient parties du bureau des procès-verbaux du secrétariat de la Constituante dès les premiers mois de sa formation. Au moment du déménagement de Versailles sur Paris en octobre 1789, quand il s'agit de dresser un état précis du personnel pour prévoir sa nouvelle implantation, Braille est déjà chef dans ce bureau avec deux sous-chefs Plateau et Léger ; Villiers travaille aussi au secrétariat au sein du bureau des scrutins et passeports<sup>312</sup>. Quelques mois plus tard, en juillet 1790 Villiers passe au bureau des procès-verbaux, rejoint par Vanerel et Ducroisi. En juin 1792 quand le CD réorganise le bureau des procès-verbaux, ces cinq secrétaires-commis sont nommés au poste de chef de chacune des sections. Tous les autres employés sont entrés sous la Législative.

Les critères de recrutement transparaissent difficilement dans les archives. Sous la Constituante, sans qu'il y ait de règle écrite, la volonté des députés, quand elle s'exprime sur le sujet, était de donner la préférence aux pères de famille qui se trouvent du fait de la Révolution avoir perdu leur emploi occupé auparavant<sup>313</sup>. Sous la Législative on n'a pas d'information particulière, tout au plus sait-on que la nomination d'un secrétaire-commis à un poste doit être confirmée dans un délai d'un mois. Le CD semble avoir tout pouvoir de décision en la matière sans que le Comité des inspecteurs de la salle qui a repris les compétences des inspecteurs des bureaux du secrétariat semble impliqué<sup>314</sup>.

Le personnel reste attaché à son secteur d'activité comme nous le montrent les hommes du bureau des procès-verbaux qui sont spécialisés dans ces fonctions depuis les débuts de l'Assemblée nationale. Si les informations sur leur parcours avant leur entrée au comité sont rares, le travail au quotidien, la spécialisation due à la permanence et à la stabilité des compétences, valent lettre diplômante.

Des mouvements de personnel se font parfois à l'intérieur du CD. Quand Behaigne qui est au bureau des décrets en charge de la tenue du registre des sanctions rejoint le 23 juin 1792 la 1<sup>ère</sup> section du bureau des procès-verbaux, il garde la charge de

---

<sup>312</sup>AN, D/I§1/1

<sup>313</sup>AP, tome 15 p.289 : lors de la création des Inspecteurs des bureaux le 25 avril 1790 et de la définition de leur rôle le décret précise « que la préférence sera toujours accordée aux pères de famille qui se trouvent, par suite de la Révolution, privés de leurs places et emplois. »

<sup>314</sup>[62] COHEN

l'enregistrement des décrets dans le registre des sanctions, même si cette tâche est une compétence du bureau des décrets<sup>315</sup>. Le savoir acquis par l'homme est donc supérieur à l'organisation et à la cohérence administrative. Cette valorisation dans l'acquisition de l'expérience peut aller assez loin. Ainsi Giraud devient-il une personnalité dont les responsabilités gagne en importance : en plus du travail ordinaire du bureau des décrets, c'est lui qui suit le bon déroulement de l'alternance des membres dans la collation des anciens décrets de la Constituante. Il est aussi chargé de retirer les documents nécessaires au travail du CD auprès des autres comités, il assure la correspondance vers les particuliers et les autorités des corps administratifs au nom du service. Ceci lui vaut, à la séance du 28 août 1792 au moment de la séparation du CD à la fin de la Législative, la proposition d'Oudon de distinguer Giraud en raison du « travail pénible et qui exigeait beaucoup d'assiduité » dont il s'est acquitté avec zèle. Le député demande à ses collègues du CD qu'il lui soit accordé le « maximum<sup>316</sup> des gratifications [que le comité] fixera pour les secrétaires commis des différents comités qui seront distingués pour leur intelligence et leur activité. »<sup>21</sup>. La stabilité et le nombre des secrétaires-commis garantissent au CD une efficacité d'action que renforcent les principes adoptés aux premiers jours de la Législative.

Ainsi à la permanence des députés membres du CD répond l'assise de leur fonction sur le socle des secrétaires-commis qui s'enracine dans l'ancienneté de leur service au sein de l'Assemblée nationale. Si l'organisation des bureaux reste encore assez légère, la rareté des départs des uns et des autres et la spécialisation de plus en plus grande des attributions garantissent l'efficacité du fonctionnement. Les principes de travail des comités adoptés dans les premiers jours de la Législative et commun à l'ensemble des comités concourent à cimenter l'édifice.

---

<sup>315</sup>AN, D/I§1b/2

<sup>316</sup> souligné dans le registre



### **3                    Principe de la délibération et de la collégialité**

Le décret du 23 octobre 1791 précisait l'obligation de présence d'un président, d'un vice-président et de deux secrétaires, mais n'allait pas plus loin en termes de répartition des rôles entre les autres députés appartenant à un comité. Les membres du CED de la Constituante travaillent entre eux sans essayer de rechercher une concertation ou une unanimité de l'ensemble. Cette absence de délibération est à l'image de l'absence de registre de suivi des délibérations. La Législative en imposant la tenue de ces registres rend nécessaire la délibération et donc la réunion pour décider ensemble du fonctionnement et des travaux du CD. La réunion collégiale où les décisions sont prises à la majorité leur impose aussi par conséquent un principe de solidarité et de responsabilité à l'égard des décisions prises.

Ceci permet au CD de parler d'une seule voix à l'Assemblée nationale et d'éviter l'altercation qu'il y avait eu entre Malouet et Bouche le 6 juillet 1791. Camus, le 13 octobre 1791, souligne cet aspect à la nouvelle Assemblée dans sa *Notice générale et particulière des travaux des comités de l'Assemblée nationale constituante et état de ces travaux au 30 septembre 1791* : « L'objet de l'institution des comités de l'Assemblée nationale était de préparer les décrets relatifs aux diverses matières dont l'Assemblée avait à s'occuper, de voir entre plusieurs membres qui se surveillaient les uns les autres, des pièces qui ne peuvent être examinées que sur le bureau, et d'en rendre compte à l'Assemblée par l'organe d'un rapporteur. »<sup>317</sup>

La mise en place du registre d'enregistrement des procès-verbaux des séances est donc un acte symbolique qui fait l'objet de la deuxième séance du CD, le 1er novembre 1791. Les membres assemblés décident de l'ouverture de deux registres, l'un pour la rédaction des procès-verbaux, l'autre pour l'enregistrement des décrets<sup>318</sup>. Cette mise en place s'accompagne de la critique par les nouveaux commissaires des méthodes utilisées sous la période précédente : « Le comité jetant ensuite les yeux sur la marche qu'avait adoptée les commissaires nommés par l'Assemblée constituante, pour collationner les décrets a cru qu'elle renfermait de grands vices, et qu'il devait s'empresser d'en prendre

---

<sup>317</sup> AP, T. 34 p.202

<sup>318</sup> Les deux registres sont conservés aux Archives nationales, le registre d'enregistrement des décrets est coté D/1§Ib/1, le registre des délibérations, D/1§Ib/2

une nouvelle. » Cette déclaration est bien dans l'état d'esprit des hommes de cette nouvelle Assemblée, plus sûre des pratiques administratives à mettre en place, après ce qui apparaît comme les tâtonnements de l'Assemblée nationale constituante. Ils n'auront pas peur de l'affirmer à plusieurs reprises devant les députés de l'Assemblée nationale : le 4 novembre Monysset explique que l'examen des méthodes de travail de leurs prédécesseurs les a amenés à conclure qu'« ils devaient nécessairement s'en écarter parce qu'elles [étaient] impraticables »<sup>319</sup>. Quelques jours plus tard, le 12 novembre, le même rapporteur affirme « combien avait été vicieuse la méthode adoptée par les commissaires de l'Assemblée constituante, pour la collation des décrets, et combien elle avait produit d'erreurs »<sup>320</sup>.

Dans le registre des délibérations tenu par les députés du CD, de nombreux procès-verbaux commencent par la formule « Le comité rassemblé dans le lieu ordinaire de ses séances a délibéré que ... » ou par « Les membres du comité réunis ont arrêté que ... »<sup>321</sup>, deux formulations qui disent bien la collégialité des présents. La triple signature du président et des deux secrétaires authentifie cet usage et garantit l'autorité du CD. Un rapporteur désigné par le comité effectue le travail préparatoire dont il a été chargé par le comité, le lui présente en séance publique, mais l'arrêté sur lequel il débouche est pris au terme d'une délibération au nom du comité dans son ensemble où le nom du rapporteur disparaît. Fort de ces principes, le CD s'autorise à prendre des arrêtés. Certains ont la forme d'actes d'applications puisqu'ils sont adoptés suite à un décret voté à l'Assemblée. Au sein du CD l'apparition de cette nouvelle typologie d'acte d'autorité fait écho aux arrêtés que la Constituante avait adoptés et qui désignait, dans les premières semaines de son existence, des décisions prises de sa propre autorité et ne nécessitant pas l'approbation d'une autorité extérieure. Ainsi au lendemain des décrets du 27 et 28 janvier 1792 sur la procédure de mise en accusation, le CD prend un arrêt détaillant le mode d'échange entre leur institution et les grands procureurs de la Haute Cour de la Nation, des documents nécessaires aux jugements. D'autres arrêtés permettent de déclencher une action administrative ponctuelle comme la désignation du membre du comité chargé de la rédaction d'un acte d'accusation, la décision de lire un rapport le lendemain à l'Assemblée nationale, la nomination de membre en tant que

---

<sup>319</sup> AP, T. 34 p. 629

<sup>320</sup> AP, T. 35 p. 22

<sup>321</sup> AN, D/I§1b/2

commissaire, etc. Ces mesures internes propres au CD sont adoptées à la majorité des suffrages. Le dernier élément de cette collégialité est la lecture publique de tous les rapports dont ses membres ont été chargés avant leur présentation à l'Assemblée, celle-ci ne pouvant avoir lieu sans l'adoption d'un arrêté d'approbation de son contenu et la validation de sa soumission à la Législative. Ainsi organisé, le CD peut commencer ses travaux dans un cadre pérenne.

Les premières séances du comité sont consacrées à deux questions cruciales qui ont été au cœur de ses travaux sous la Constituante : la circulation des décrets entre l'Assemblée, le ministère de la Justice et de l'Intérieur, les Archives nationales et les autorités constituées, et la question de la collation et de la correction des décrets d'aliénation des biens nationaux. Très rapidement la mise en place des cadres définis au sein de la Constitution 1791, le fonctionnement de la Haute Cour de la nation, va désigner le comité pour la prise en charge de nouvelles attributions.



## Chapitre III

### La législative, l'élargissement des compétences

---

La stabilité du contexte administratif et politique, au moins jusqu'au 10 août 1792, met en évidence un comité qui travaille intensément, se structure et produit un corpus conséquent qui tranche avec la maigre documentaire de la période précédente. La création d'une administration, de ses missions a été porteuse d'un savoir que le Comité des décrets a pu investir efficacement dans la réalisation de ses compétences. La tenue des registres, l'enregistrement des actes, la conservation au fur et à mesure de correspondance émise et reçue, de minutes, d'accusés de réception accumulent par sédimentation la preuve de son savoir spécifique. Le corpus fait émerger un espace où des procédures, où des mesures d'administration ont été mises en œuvre.

Ses missions de surveillance de l'envoi des lois et de rectification des décrets sont confirmées. Leur implication dans les différentes étapes de la circulation des décrets au sein du corps législatif se précise et se confirme. Le bureau des procès-verbaux dépend encore du secrétariat dans l'organigramme de l'Assemblée, mais son fonctionnement est étroitement lié au CD. L'élargissement de son domaine d'intervention ne se fait pas seulement avec le déploiement de son organisation administrative sur des services qui lui sont extérieurs. Les besoins de mise en œuvre de la politique de la représentation nationale imposent le comité comme l'organe de l'Assemblée nationale le plus expérimenté dans la correspondance avec les corps administratifs en départements et

292

donc celui qui est à même de prendre à sa charge la correspondance que le corps législatif a besoin de mettre en place avec sa nouvelle institution, la Haute Cour de la Nation. Son entrée dans le domaine de la justice d'exception l'amène à être bien plus qu'un simple passeur d'information, mais à devenir un rouage essentiel dans l'administration qui s'édifie dans ce domaine.

## **1 La circulation des décrets sanctionnés et la question des décrets non soumis à la sanction**

Du fait de la longueur des débats et des inspections organisés autour des archives des comités, quand le CD réunit ses membres pour la première fois le 31 octobre 1791, l'Assemblée nationale a déjà un mois d'existence. Les expéditions des décrets au ministre de la Justice, leur sanction ou leur absence de sanction, la présentation des états des décrets sanctionnés devant le Corps législatif, les envois des expéditions en parchemins aux Archives n'ont pas attendu l'activité du CD. D'ailleurs si le Comité a été renouvelé pour autant ses missions ne sont pas absolument identiques. Son appellation écourtée a fait disparaître de son intitulé l'objet de son existence qui sous la Constituante lui confiait la surveillance de l'envoi des lois.

L'adoption de la Constitution de 1791 ferme, en principe, cette période d'incertitude. Dans le chapitre IV *De l'exercice du pouvoir exécutif*, la section première *De la promulgation des lois* règle en six brefs articles les procédures : seules les Archives nationales sont nommément désignées pour recevoir le dépôt d'une des deux expéditions originales des lois. L'article 5, très laconique, énonce que « Le pouvoir exécutif est tenu d'envoyer les lois aux corps administratifs et aux tribunaux, de faire certifier cet envoi, et d'en justifier au Corps législatif. » La place, le rôle, les rapports de chacune des institutions ayant été définis constitutionnellement, l'ancienne surveillance de l'exécution de la Constituante, tombe de fait avec la nouvelle législature. Quand Camus justifiait la possibilité de supprimer cette institution, il ne conservait de ses anciennes compétences, qui devaient selon lui être transférées aux Archives nationales, que la collation des décrets. Le Comité devenu « des décrets » perd, en quelque sorte, la nécessaire surveillance de l'envoi des décrets de la Constituante. Ses missions, pour autant, indispensables aux yeux des nouveaux députés qui se sont prononcés pour son maintien, sembleraient se réduire à la correction des décrets. Le retard accumulé témoigne que cette fonction est loin d'être superflue. Un autre vide constitutionnel va là

aussi entraîner le nouveau CD au centre des procédures de circulation des décrets de la nouvelle Assemblée nationale.

Son rôle se définit autour de deux dynamiques : la prise en compte des décrets qui ne sont pas soumis à la sanction du roi et le retard pris par la Constituante dans la collation des décrets d'aliénation des biens nationaux. L'aboutissement des premiers débats de l'Assemblée, initiés sur les questions liées au mode de publication des décrets qui ne sont pas soumis à la sanction du roi, va nuancer l'organisation des compétences du comité. En interne, le CD se trouve confronté au problème posé par le rattrapage de l'arriéré de la collation des décrets d'aliénation. Il doit de plus réformer son fonctionnement. Cette convergence de calendrier plus que de vue va mettre simultanément à l'ordre du jour du corps législatif les travaux du Comité de législation et ceux du CD au sujet de la mise en place de nouvelles procédures d'administration des décrets. Comme sous la Constituante, les questions de fond et de forme des actes permettent de préciser tant le fonctionnement de la circulation des décrets que celui de son comité. Cette définition des compétences va se faire sous la poussée des conséquences des événements des 20 et 21 juin 1791 et sur la position que le ministre de la Justice adopte dans les premières semaines qui suit l'ouverture de la session de l'Assemblée nationale législative.

La fuite du roi du 20-21 juin 1791 avait imposé de faire exécuter les décrets sans la sanction préalable. Ne pouvant plus faire sanctionner les décrets du fait de la vacance du pouvoir royal, il a fallu inventer de nouvelles formes de fonctionnement, sans que les actes perdent force de loi, même une fois le rôle du roi restauré. Cet épisode jette un éclairage nouveau sur l'ensemble des décrets qui avant même juin 1791, n'était pas soumis à la sanction du roi. En effet, tous les décrets qui étaient adoptés par l'Assemblée nationale constituante ne recevaient pas tous la sanction du roi, certains n'en avaient pas besoin et étaient directement adressés aux corps administratifs. Au sein de l'Assemblée nationale ils restaient dans la forme des procès-verbaux. Avec la prééminence acquise par les expéditions authentiques sur parchemin du ministre de la Justice, la place des décrets non soumis à la sanction était d'autant plus secondaire qu'ils n'étaient pas déposés aux Archives nationales en tant que Loi. Pour asseoir l'autorité des actes législatifs adoptés après la fuite du roi, il fallait les englober dans l'ensemble plus vaste



des décrets non sanctionnés déjà existants, ce que Camus fit en conséquence en leur ouvrant le dépôt des lois<sup>322</sup>.

Plusieurs de ceux prévus pour ne pas être sanctionnés, dans la Constitution des 3 et 4 septembre 1791<sup>323</sup>, sont justement adoptés en nombre en ces débuts de la Législative. Le débat est lancé le 30 octobre 1791, quand le ministre de la Justice Duport adresse à l'Assemblée nationale une lettre<sup>324</sup> où il demande que soit comblé le vide constitutionnel relatif au mode de publication des décrets non sanctionnés. Plus centrée sur un problème formel, la question prend une dimension nouvelle quand deux jours plus tard Duport envoie une autre lettre aux députés leur suggérant de distinguer une troisième classe de décrets à côté des décrets sanctionnés et de ceux qui ne le sont pas. Le ministre pose la question du mode de publication à adopter concernant les actes « susceptibles d'exécution immédiate du corps législatif, qui cependant ne peut exécuter par lui-même ». Le rapport dont le Comité de législation avait été chargé lors de la présentation de la première lettre se nuance d'un autre aspect. Il s'agit de se prononcer sur l'existence d'une troisième classe de lois en même temps que sur les modalités de la promulgation en particulier. A peine adoptée, la Constitution doit être précisée.

Le Comité de législation, en la personne de son rapporteur Gohier, a bien senti le danger vers lequel le pouvoir exécutif voulait l'entraîner. « Il n'y a point d'actes du corps législatif dans lesquels on ne puisse saisir quelques nuances, et bientôt votre code se trouvera hérissé de formules diverses qui ne serviraient qu'à jeter le pouvoir exécutif lui-même dans l'embarras et l'incertitude, qu'à compromettre la stabilité de vos principes. »<sup>325</sup> Et de conclure « Attachez-vous donc, Messieurs, invariablement à l'esprit et à la lettre de la Constitution. Les actes du Corps législatif diffèrent autant les uns des autres, que les objets sur lesquels le décret est porté, sont différents eux-mêmes ; il ne doit y avoir, comme l'a sagement réglé l'acte constitutionnel, qu'un seul mode

---

<sup>322</sup> Voir Partie 2, chapitre VII, 4

<sup>323</sup> Constitution de 1791, chapitre III De l'exercice du pouvoir législatif, section III De la sanction royale, Article 7 « Seront néanmoins exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction, les actes du Corps législatif concernant sa constitution en Assemblée délibérante ; sa police intérieure, et celle qu'il pourra exercer dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée ; la vérification des pouvoirs de ses membres présents ; les injonctions aux membres absents ; la convocation des Assemblées primaires en retard ; l'exercice de la police constitutionnelle sur les administrateurs et sur les officiers municipaux ; les questions soit d'éligibilité, soit de validité des élections. Ne sont pareillement sujets à la sanction, les actes relatifs à la responsabilité des ministres, ni les décrets portant qu'il y a lieu à accusation. ».

<sup>324</sup> AP T. 35 p531

<sup>325</sup> AP T. 35 p609

d'exécution. » Ramenant les questions posées par le ministre de la Justice à une réflexion élargie au mode d'envoi des décrets aux départements une fois le travail législatif adopté, le Comité de législation écarte toute possibilité de doute quant aux modalités à suivre, ceux qui ont la charge de l'exécution et de la promulgation, le roi et les ministres, étant renvoyés à l'acte constitutionnel. On retrouve ici une démarche semblable à celle que le ministre de la Justice avait adopté à la suite du décret du 2 novembre 1790 en sollicitant le Comité de constitution sur les modalités d'envoi : celle d'une réelle difficulté, ou réticence, à faire évoluer son fonctionnement.

Mais comme dans la réponse du Comité de constitution du 13 novembre 1790<sup>326</sup>, tout ce qui peut ressembler à une interprétation de la Constitution est strictement refusé par l'Assemblée nationale et vécue comme une remise en cause. Sa position s'enracine dans la lignée de ce qui a été acquis par l'Assemblée nationale constituante et dont le dépôt des lois de Camus, avec son organisation autour des lois, sous toutes ses formes, en construit les fondations. C'est sur ce socle de droit que le CD va présenter le projet sur ses missions. En adoptant son décret d'organisation, il devient celui qui met en œuvre l'application de l'article 5 sur l'envoi des décrets<sup>327</sup> et qui répond ainsi dans le même temps au ministre de la Justice.

## **2                    Définir la promulgation par l'organisation                       du Comité des décrets**

Alors que le ministre de la Justice vient de poser à l'Assemblée nationale ces deux questions sur les procédures liées aux décrets qui ne sont pas soumises à la sanction, le CD s'apprête au cours de ses premières séances à réformer le travail de leurs prédécesseurs. Dans ce contexte, l'un de ses secrétaires, Monysset est chargé de préparer deux décrets, que les commissaires votent au sein du comité le 2 novembre et sans lesquels ils ne peuvent « se mettre en activité »<sup>328</sup>. A un jour d'intervalle, les deux projets ainsi validés sont présentés à l'ensemble des députés de l'Assemblée nationale.

---

<sup>326</sup> Voir Partie 2, chapitre 7, et AN, D/IV/1, dossier 2bis

<sup>327</sup> Constitution de 1791, chapitre IV *De l'exercice du pouvoir exécutif*, la section première *De la promulgation des lois*

<sup>328</sup> AN, D/I§1b/2

Le 3 novembre 1791 c'est le projet sur l'organisation de la collation des décrets qui est adopté le jour même. Le 4 novembre 1791 le projet d'organisation du Comité est présenté mais ajourné à la séance du 12 novembre.

Le décret en neuf articles<sup>329</sup> qui institue le fonctionnement du CD est loin de la brièveté du texte fondateur de la commission de la surveillance de l'envoi des décrets de la Constituante. Il prend acte de toute l'évolution de l'Assemblée précédente en intégrant de fait les activités du secrétariat de l'Assemblée nationale et du bureau des procès-verbaux du secrétariat. A peine reformé, le CD récupère la surveillance du bureau des procès-verbaux sur lequel Camus avait assuré la continuité du service entre la dissolution de la Constituante et la formation de la Législative. En décrivant la procédure d'envoi des décrets, ces deux organes deviennent des partenaires nécessaires à l'accomplissement de l'exécution et de la promulgation de la loi à ses côtés. La dépendance qui va s'opérer dans ce décret vis-à-vis du Comité est un glissement institutionnel qui tire conséquence de la situation de la Constituante. L'élément principal dans cette capture de l'autorité est que l'organisation d'un comité de la Législative ne ressort plus du seul domaine des députés comme sous la Constituante. Les nouveaux Comités ont acquis, avec la maturité administrative et politique de la première législature, le droit de s'organiser eux-mêmes et de prendre des décisions de politique interne par la seule réunion de leur assemblée délibérative. Bien sûr toute décision doit être ensuite validée par l'Assemblée nationale, mais les débats qui s'y engagent alors se font sur une base préparée et donc orientée selon les intérêts défendus par les comités. Au cours de l'avancée du cours de la Législative, nous constatons de plus que certaines décisions sont prises par le CD sans rapport fait à l'assemblée. Tout autre fonctionnement empêcherait un comité de travailler mais cette démarche vaut cependant la peine d'être soulignée en ce qu'elle est invisible au moment de la Constituante mais ce manifeste comme une évolution de la période de la première législature.

Au terme du décret du 12 novembre 1791, le secrétariat de l'Assemblée rédige deux documents : la note des décrets de la veille (article 1) et la minute du procès-verbal de la séance contenant tous les décrets adoptés (article 2). La note transite par le bureau des procès-verbaux du secrétariat avant d'être envoyée au CD qui la conserve (article 1).

---

<sup>329</sup> AP, T 35 p.22

Les minutes des procès-verbaux des séances après avoir été lues en séance à l'Assemblée et avoir été adoptées passent, elles aussi, par le bureau des procès-verbaux. Ce dernier établit deux expéditions de chaque décret qui sont envoyées au CD avec les minutes des procès-verbaux (article 3). Afin d'éviter tout risque d'erreur, le premier soin du CD consiste à collationner les deux expéditions d'après la minute des procès-verbaux (article 4). L'une des expéditions reste au Comité. L'autre portant les rectifications nécessaires est remise au président de l'Assemblée pour la transmettre au roi. Les commissaires à la sanction, qui assurent cette transmission, doivent indiquer au comité la date de la remise au ministre de la Justice (article 5). Une fois que le ministre de la Justice a présenté les décrets à la sanction et qu'ils ont été scellés, l'original authentique des lois est remis aux Archives nationales qui le font passer au CD (article 6). Ce dernier effectue une seconde collation à partir de cet original d'après la minute des procès-verbaux. Une fois fait, l'original est déposé aux Archives nationales où il reste conservé (article 6). Au moment où les décrets sont sanctionnés, le ministre de la Justice dresse une note en faisant état des sanctions et l'envoie à l'Assemblée pour transmission au CD (article 7). Le ministre établit aussi une autre note sur les envois qui sont faits aux autres ministres et aux corps administratifs (article 8). Au terme de l'acte constitutionnel, le ministre de la Justice en fait une copie qu'il adresse au CD. Le décret prévoit aussi de rattraper le retard de la collation des décrets de la Constituante, retard que le Comité doit résorber (article 9) sans plus de précision.

Les critiques formulées par les commissaires du comité, la remise en cause de la reconduction de l'institution par Camus, ne laissaient pas présager que les compétences du comité de la Législative s'inscriraient dans une telle continuité de missions. Ce décret introduit aussi des nuances de fonctionnement. Sous la Constituante, les états des minutes des décrets sanctionnés et les notes étaient effectivement envoyés aux secrétaires de l'Assemblée pour en faire l'annonce en séance, après quoi, ils les conservaient eux-mêmes ou bien les remettaient au CD. En voulant être le seul dépositaire de ces notes, le comité tend à unifier une pratique administrative. Mais cela va à l'encontre de ce qui se passe dans les bureaux depuis le 10 septembre 1791. En effet, le CD, comme l'ensemble des comités, ayant été absent des débuts de l'Assemblée nationale législative, d'autres procédures se sont mises en places. Les notes sont directement envoyées par le ministre de la Justice aux Archives nationales en même

temps que l'original authentique de la loi et les notes des expéditions authentiques. Cette tentative de récupération d'une documentation que le comité gérait sous la Constituante se solde par un échec. Le décret d'organisation du CD ne modifiera pas cette organisation qui reste inchangée jusqu'au 10 août 1792<sup>330</sup>. Malgré cet écart entre le décret et la réalité de la gestion administrative, le rôle du comité est renforcé dans les procédures de travail qui sont mises en place au sein même de l'Assemblée nationale. Il concentre l'information liée à l'élaboration de la loi : l'information de l'adoption du décret par la minute des procès-verbaux des décrets, la date d'envoi des décrets à la sanction, la sanction, l'information de l'envoi aux autorités administratives et l'information sur la promulgation.

A côté du rôle de garant de l'authenticité des décrets traditionnellement assuré par les Archives nationales, le CD prend à sa charge une autre partie de cette authentification sur le fond comme sur la forme. Le partage de l'authenticité était déjà de mise sous la Constituante. La double collation qu'il effectue d'abord sur les minutes des procès-verbaux des décrets avant l'envoi des deux expéditions au ministre de la Justice, puis dans un deuxième temps sur l'original authentique de la loi sanctionnée donne une portée politique à cette action administrative. La minute des procès-verbaux n'est plus l'acte par excellence du secrétariat de l'Assemblée conservée dans ses archives. Après l'avoir rédigé, elle quitte ce service pour rejoindre le CD où elle devient un document intermédiaire servant à rédiger la double expédition des décrets : la copie, c'est-à-dire l'expédition, devient ainsi supérieure à la minute qui a servi à l'établir. De même quand la loi revient au CD « en forme », donc en original authentique, là encore la minute des procès-verbaux ne sert qu'à la vérification, à l'authentification sur le fond. Son rôle de surveillance par l'accumulation des notes administratives, notes du secrétariat sur les décrets adoptés la veille, notes sur l'envoi aux corps administratifs et aux ministres, est renforcée par rapport à ce que le comité exerçait dans les années précédentes. Cette surveillance avait été minorée jusque-là sur l'argument des députés de la Constituante de ne pas empiéter sur le domaine du roi. Le contexte de la fuite de Varennes a bien sûr modifié la vision de l'exercice de ce qui devient presque un contrôle sur l'exécutif.

---

<sup>330</sup> AN, D/I§1/29

Symboliquement, ceci se matérialise par le transfert de certains moyens au CD. Le registre des sanctions<sup>331</sup> qu'avait dressé le ministre de la Justice à partir de juin 1791 pour y noter les dates des sanctions des décrets est maintenant mis à jour par les bureaux du comité. L'organisation administrative confirme le CD en tant qu'échelon centralisateur de la diffusion des décrets.

Dans cette procédure dont le bon fonctionnement intéresse aussi le ministre de la Justice, ce dernier envoie deux jours après l'adoption du décret du 12 novembre 1791, son archiviste, Rondonneau, pour présenter au CD ses observations sur le plan de travail et de conduite du Comité. Il n'apporte pratiquement pas de modifications à ce qui est prévu, seuls les articles 4 et 5 sont adaptés sans que l'Assemblée ait besoin d'être à nouveau consultée. Le comité et le ministre de la Justice ont donc autorité pour arrêter le mode d'exécution du décret. Dans la pratique, une autre procédure de contrôle s'impose. Bien que non écrite dans le texte, pendant toute la période de la Législative le ministre de l'Intérieur envoie tous les matins au CD l'état des lois qu'il a adressé la veille. Cet ajustement de l'organisation dans la circulation des décrets semble tellement aller de soi, que quelques années plus tard, le 9 novembre 1792, le ministre de l'Intérieur Paré se réfère à cette disposition comme à un modèle de bonne administration. Devenu un modèle, il la rattache au décret du 12 novembre dont elle est pourtant étrangère, et s'appuie sur cet argument pour demander à la Convention nationale de la reconduire<sup>332</sup>. En fait comme on l'a vu l'importance du rouage que représente le ministère de l'Intérieur est essentielle depuis la Constituante et il est le correspondant direct des administrations locales.

Le décret du 12 novembre 1791 était donc attendu pour permettre au comité de se mettre au travail. En intégrant à ses nouvelles missions celles commencées sous la Constituante, le comité a également tiré conclusion du contrôle sur le bureau des procès-verbaux que leurs prédécesseurs avaient exercé. Le décret est plus une théorie d'exercice administratif qu'une instruction à suivre à la lettre. Il ne pourra revenir sur certaines pratiques qui ont déjà cours depuis le début octobre 1791, d'autres s'imposeront à eux comme nécessaires, l'ensemble formant un cadre d'administration de référence. Une fois les pratiques établies, l'Assemblée nationale peut se tourner vers

---

<sup>331</sup>AN, AA//25

<sup>332</sup>AN, D/I81/31

l'organisation des procédures liées à cette typologie particulière des décrets non soumis à la sanction.

### **3 Attitudes par rapport aux décrets non soumis à la sanction et aux décrets d'urgence**

Le lendemain, le 13 novembre 1791, le rapport sur une autre catégorie de décrets, ceux qui ne sont pas soumis à la sanction, précise l'administration de l'ensemble des décrets et les rapports entre le ministre de la Justice et le roi d'une part et l'Assemblée nationale d'autre part. Au cours de la Constituante, la question de savoir si les décrets non sanctionnés avaient la même valeur que les décrets sanctionnés avait déjà été posée. Tout au long de cette première période révolutionnaire, les décrets non sanctionnés ont toujours eu une « valeur » législative moins grande que les décrets sanctionnés. Leur circulation est différente : ils ne passent pas par le CD, ils ne sont pas considérés comme dignes d'entrer dans le dépôt officiel des lois que sont les Archives nationales. Pourtant le 8 août 1791<sup>333</sup>, la question est posée aux Législateurs à l'occasion du débat sur le plan à suivre pour organiser l'acte constitutionnel qu'il leur faut réviser, et sur les décrets qui doivent y être intégrés et ceux qui ne doivent pas en faire partie. Rédigé par le Comité de constitution et le Comité de révision, le rapport présenté ce jour-là par Thouret et l'ordre de discussion proposé par Le Chapellier rencontrent une critique que l'Assemblée n'attendait pas de la part de Malouet soutenu par la partie à l'extrême droite de l'hémicycle. Leurs propos étaient de classer d'une part les divers décrets constitutionnels et de l'autre de voir si tel ou tel décret devait en être compris ou écarté. Or c'est le lendemain, le 9 août, que Camus décide d'ouvrir deux nouvelles classes, la classe F et la classe G<sup>334</sup>, pour conserver dans la première les décrets qui ne sont pas sujets à la sanction mais qui sont néanmoins portés au roi en double expédition, afin qu'il en ordonne l'exécution, et dans la seconde les décrets que le roi s'est réservé d'examiner. Alors que les députés s'aperçoivent que la Constitution, loi sacrée entre

---

<sup>333</sup> AP T. 29 p.262

<sup>334</sup> Actuel A//312\* pour l'ancien registre G/1 et actuel A//313\* pour l'ancien registre F/1. Le « 1 » désigne la période historique de ces registres, c'est-à-dire la Constituante, 1 comme première Assemblée nationale

toute, peut encore être contestée, il importe au dépositaire des lois d'élargir son dépôt à ces actes qui acquièrent ainsi le statut de lois révolutionnaires. Cette incorporation en garantit la protection et l'absence de possible remise en cause.

Les lettres du 30 octobre et du 1er novembre 1791 de Duport qui posent la question des modalités de gestion des décrets non sanctionnés arrivent à l'Assemblée nationale en conséquence de cette introduction amorcée à la fin de la Constituante. Le décret d'organisation du CD en fixe bien sûr les procédures à suivre pour diffuser les décrets. De la remise des procès-verbaux au secrétariat de l'Assemblée nationale jusqu'au moment où ils arrivent dans les plus petits échelons de l'organigramme de l'administration du royaume, rien n'est prévu quant à la promulgation des décrets non sanctionnés. Mais l'actualité des débats législatifs va amener le CD, comme l'avait fait le service des Archives nationales quelques mois plus tôt, à gérer à son tour cette typologie de décrets. Le décret du 13 novembre 1791 refuse ce que demandait le ministre de la Justice : créer une autre catégorie de décrets en renvoyant aux articles du chapitre IV, section 1 de la Constituante qui permet de gérer tous les décrets.

Dès la période de ces débats, le CD met en place un ensemble d'états qui lui permet de suivre plus particulièrement la circulation des décrets non sanctionnés par le roi<sup>335</sup>. Leur traitement en plusieurs temps se fait dans un délai inégal d'un décret à l'autre. Si certains sont diffusés très rapidement, d'autres prennent plus de temps pour une raison difficile à apprécier. Après l'adoption par l'Assemblée nationale, premier temps, se situe le laps de temps qui crée une longueur plus ou moins importante. Bien souvent, dès le lendemain, voire même le même jour, le roi en ordonne l'exécution dans un deuxième temps. Mais pour quelques autres décrets, cette durée s'étire sur plusieurs jours. Ainsi le décret d'accusation contre de Lattre est adopté le 24 novembre 1791 mais ce n'est que le 3 décembre 1791 que le roi en ordonne l'exécution, soit neuf jours. Le décret relatif à la liste des hauts jurés met 9 jours également entre le 12 et le 21 novembre 1791 entre l'adoption et l'ordre d'exécution. Le ralentissement est encore plus fort entre le décret de nomination de la Haute Cour nationale qui est adopté le 22 novembre mais ordonné d'exécution que le 18 décembre 1791. D'autres actes sont au contraire très rapidement exécutés comme l'acte d'accusation contre Varnier qui est mis en exécution par le roi le jour même de son adoption par l'Assemblée le 12 novembre 1791. De même le décret

---

<sup>335</sup>D/I§1/4



d'accusation contre Loyauté, Silly et Mayer prend-il deux jours entre l'adoption le 16 décembre et la mise en exécution le 18 décembre. Cependant, dans les faits, le ministre de la Justice distingue bien, sur toute la période de la Législative, les actes de l'Assemblée nationale selon trois catégories : les actes qui ne sont pas soumis à la sanction, les décrets sanctionnés et imprimés, les décrets sanctionnés mais restants sous forme manuscrite. Pour chacune, il établit régulièrement une note sur les ensembles formés par ces différents décrets et l'envoie au CD après que les actes eux-mêmes ont été adressés aux ministres et aux tribunaux.

Trois autres actions administratives se succèdent ensuite : l'envoi aux ministres, l'envoi aux tribunaux et l'envoi au commissaire du roi auprès de l'Assemblée nationale. Chacune de ces adresses peut être faite sous forme manuscrite ou imprimée. Si les deux premiers envois se font autant dans l'une ou l'autre forme, pour l'envoi au commissaire, à l'exception d'une fois, c'est toujours l'exemplaire manuscrit qui est privilégié. L'argument que l'on rencontre souvent dans les débats parlementaires pour réduire le nombre d'impressions qui représente un budget trop important, est certainement le même que le ministre de la Justice applique ici pour ce dernier envoi « en interne » adressé au représentant du pouvoir exécutif auprès de l'Assemblée. Pourtant, l'Assemblée nationale constituante avait pris le 8 juillet 1791 une décision qui aurait pu répondre à cette situation. Les décrets qui représentaient un intérêt général devaient être imprimés et envoyés à tous les départements, les décrets n'ayant une application que locale étaient adressés aux autorités intéressées sous leur forme manuscrite. Cette décision avait remis en cause un des principes des premiers temps qui voulaient une loi unique et uniforme et diffusée à tous. Le 18 novembre 1790, le Comité de constitution avait souligné le caractère incontournable de cette grande idée : la promulgation n'« a point d'exception à faire même pour [les décrets] qui n'ont qu'un objet particulier parce que tous sont également des lois et doivent être revêtus du même caractère. Il en est de même par rapport à l'envoi de ces lois qui doit être fait de toutes sans exception aux corps administratifs, aux tribunaux et aux municipalités avec le mandement général pour l'exécution décrété par l'Assemblée nationale. »<sup>336</sup> Les considérations pratiques et économiques auront raison de ce principe. La distinction sur la promulgation ne sera à nouveau formalisée qu'après le 10 août 1792. On retrouvera alors les deux formes de

---

<sup>336</sup> AN, D/IV/1, dossier 2bis

publication des décrets, manuscrites ou imprimées, utilisées pour différencier les destinataires et la portée de la loi.

Un très petit nombre de décrets parcourt toutes les étapes prévues à leur circulation entre les différentes institutions, pour la plupart, leur surveillance du CD s'arrête à l'envoi aux ministres et aucun autre renseignement n'est donné par la suite. Tous les décrets sont par contre transmis au commissaire du roi auprès de l'Assemblée. Quand les décrets non présentés à la sanction sont enfin envoyés à ce dernier, les états sont signés par le ministre de la Justice, Duport, et envoyés au CD : cela lui permet d'exercer une surveillance sur le fonctionnement des institutions exécutives. Cette fonction s'arrête pour lui au ministre de la Justice, ses relations avec le ministre de l'Intérieur s'exercent par le filtre du premier et plus rarement directement. Ceci n'est pas sans conséquence sur l'efficacité de son action surtout après le 10 août 1792 quand le ministre de la Justice est affaibli par rapport au ministre de l'Intérieur.

L'acceptation de fait que les actes non soumis à la sanction forme une catégorie particulière autorise d'autres tentations d'atomiser des ensembles de décrets en une succession de sous-ensembles. Dans les semaines qui suivent la récente adoption de la Constitution, le CD se trouve confronter à ce qui pourrait ressortir d'une famille d'actes à part. Dans son titre III *Des pouvoirs publics*, chapitre III *De l'exercice du pouvoir législatif*, section III *Tenue des séances et forme de délibérer*, dix articles énumèrent les formes attendues pour les délibérations et les mentions qui s'y réfèrent qui doivent être retrouvées dans les décrets. Le dernier article, le onzième, précise une exception qui concerne « les décrets reconnus et déclarés urgents par une délibération préalable du Corps législatif. »<sup>337</sup> La nouveauté de ce type de décret amène les commissaires du comité à se poser la question des modalités à y appliquer. Dans sa séance du 15 novembre 1791, ils montrent les difficultés que ces décrets présentent au moment de la collation des actes. Jouffret, l'un d'eux remarque que « la rédaction du préambule des décrets définitifs précédé du décret d'urgence ne lui paraissait pas régulière et conforme

---

<sup>337</sup>Constitution des 3 et 4 septembre 1791 Titre III, Chapitre III, section II, article 11 : « Sont exceptés des dispositions ci-dessus, les décrets reconnus et déclarés urgents par une délibération préalable du Corps législatif ; mais ils peuvent être modifiés ou révoqués dans le cours de la même session. Le décret par lequel la matière aura été déclarée urgente en énoncera les motifs, et il sera fait mention de ce décret préalable dans le préambule du décret définitif. ».

à la Constitution, en ce que le préambule du décret définitif ne faisait pas mention du décret préalable d'urgence. »<sup>338</sup>

Le Comité décide de porter cette question technique devant l'Assemblée nationale en soulignant devant les députés la difficulté qu'il rencontre pour cette « forme des décrets » au moment de leur présentation à la sanction du roi. Le projet de décret de Jouffret propose que les actes décrétés d'urgence énoncent les motifs dans le préambule du décret définitif, mais que les deux décrets soient rédigés l'un à la suite de l'autre. Thuriot, du Comité de législation, repousse cette proposition, qui aboutirait à accepter qu'il puisse coexister des formes de décrets différentes. Il attire l'attention des secrétaires de l'Assemblée et des commissaires du CD pour que le décret d'urgence soit bien placé en tête du décret définitif<sup>339</sup>.

La cohérence d'ensemble veut qu'on ne s'écarte pas des décisions de la Constitution et que tous les intervenants dans l'élaboration de la loi s'y tiennent sans être créateur d'une législation supplémentaire. Il est parfaitement admis que les actes non soumis à la sanction aient un mode d'exécution propre, une promulgation particulière, une place à part dans le dépôt des Archives nationales. Ces décrets dont le roi ordonne immédiatement l'exécution existent d'ailleurs depuis la Constituante. La brève vacance de la royauté les a juste entourés d'un sens diplomatique distinct. Le souci des députés est de repousser systématiquement tout autre particularisme. Par contre, ils vont donner de l'importance, et accepter, la recherche d'une cohérence administrative et d'une cohésion des acteurs qui participent à la circulation des décrets. Ce mouvement déjà amorcé sous la Constituante, va être systématiquement poursuivi par le CD.

#### **4                    En marche vers l'intégration du bureau des procès-verbaux et du secrétariat**

Dans l'organisation définie par le comité dans son décret du 12 novembre 1791, le contrôle de l'activité du bureau des procès-verbaux et du secrétariat, qui se met en place progressivement sous la Constituante, est intégré à sa réglementation.

---

<sup>338</sup> AN, D/I§1b/2

<sup>339</sup> AP, T. 35 p86

Représentant la première étape dans la circulation des décrets, avant de veiller à l'expédition et à l'envoi des décrets, le CD doit recevoir l'expédition des décrets du bureau des procès-verbaux de l'Assemblée nationale. Les décrets du mois de janvier 1792 précisent et renforcent des décrets adoptés par la législature précédente, partant du constat fait, le 31 janvier, du trop rapide départ des décrets à la sanction. Le but est de renforcer la rectification des décrets effectuée par le Comité dans son bureau des décrets quand il collationne la minute des procès-verbaux venant du secrétariat de l'Assemblée avec les deux expéditions préparées par le bureau des procès-verbaux. Les députés de la Législative prévoient que les commissaires du comité vérifieront également que les décrets comportent bien les formes constitutionnelles attendues. Cette vérification déclenchera l'envoi à la sanction du roi. Sans que cela soit clairement énoncé dans le décret du 31 janvier 1792, une double autorité est donnée au comité : non seulement son contrôle sur l'activité du bureau des procès-verbaux est plus grand, mais aussi c'est lui qui décide du moment où les expéditions du bureau des procès-verbaux peuvent être envoyées au pouvoir exécutif. Pendant quelques mois, le fonctionnement du CD et du bureau des procès-verbaux atteint un équilibre, mais l'engagement dans la guerre entraîne une montée et un resserrement des pouvoirs de l'Assemblée nationale et des différents services qui lui sont liés. De nouveaux liens se créent, les dépendances qui existaient se font plus conséquentes.

Le 1er mai 1792, le CD rend un arrêté pour renforcer son action. Le bureau des procès-verbaux reste rattaché au secrétariat de l'Assemblée mais la dépendance fonctionnelle est supérieure à ce lien administratif. Cette subordination est tellement forte et acceptée par tous, que le CD peut lui-même régler ses rapports avec le bureau, sans avoir

besoin de passer par le Corps législatif. L'arrêté est donc suffisant pour permettre au comité d'intégrer dans ses bureaux celui des procès-verbaux. En même temps cette relation restructure l'organisation mise en place par le comité au début de la Législative. L'extension de son champ d'action, l'incorporation de fait des personnes qui y étaient attachées, l'entraînent un peu plus dans la voie de la spécialisation de ses missions.

Le comité nomme pour la première fois deux de ses commissaires pour l'inspection du bureau des procès-verbaux et aussi pour la surveillance des commis expéditionnaires. Quelques jours plus tard, le 21 mai, les deux commissaires aux procès-verbaux présentent en séance leur analyse de la situation dans des «observations qu'ils ont faites sur l'organisation actuelle du bureau des procès-verbaux, sur les moyens de l'améliorer et sur la nécessité de s'en occuper afin non seulement de faire disparaître le retard qu'éprouve l'ordre à mettre dans les procès-verbaux arrivés mais encore d'y établir une suite d'opérations correspondantes et qui offrent un ensemble propre à éviter la confusion qui pourrait résulter de l'organisation actuelle »<sup>340</sup>. Le bureau reste un des bureaux de l'Assemblée, rattaché à l'inspection de la salle, mais il est mis sous l'autorité du comité. Ce dernier en assure la surveillance et le contrôle de la rédaction des procès-verbaux. L'approbation de son arrêté est obtenue auprès de l'Assemblée qui adopte cette organisation par le décret du 24 mai 1792<sup>341</sup>. Certaines fonctions du CD sont transférées vers le bureau des procès-verbaux. On remarquera la grande autonomie du comité à cette époque qui acquiert l'autorité suffisante pour adopter des décisions, qui ne sont après que simplement enregistrés par l'Assemblée nationale sans débat supplémentaire. On est alors loin de la remarque faite par le comité, au cours de sa deuxième séance le 1er novembre 1791, quand il affirmait que pour l'exécution d'un projet « il est essentiel d'obtenir de l'Assemblée nationale un décret qui ordonne les opérations préalables absolument nécessaires pour arriver au but que le comité se propose. »<sup>342</sup> Le projet conçu et arrêté par le comité est adopté par le Corps législatif sans discussion, comme un enregistrement simple, mais nécessaire, pour que le décret obtienne seulement la forme adéquate à sa diffusion.

---

<sup>340</sup>AN, D/I§1b/2

<sup>341</sup>AP, t44 p.57

<sup>342</sup>AN, D/I§1b/2

Le CD bénéficie de fonctions héritées établies par le secrétariat de l'Assemblée nationale depuis la Constituante. Divisé en cinq sections, la 1ère et la 4ème section du bureau des procès-verbaux bénéficient de compétences nouvelles. La 1ère appelée section de la sanction est chargée de la double expédition des décrets, leur collation étant aussi effectuée sur place par les commissaires des procès-verbaux, membres du CD. La 3ème copie qui était envoyée par le ministre de la Justice, est maintenant dressée par la 1ère section en même temps que la collation des deux expéditions. La 4ème section, dite de l'expédition des procès-verbaux, envoie directement l'une des deux expéditions collationnées aux Archives nationales. L'autre exemplaire qui avait été conservé par le comité, reste au bureau des procès-verbaux où l'ensemble des expéditions est relié sous forme de registres. Cette répartition des fonctions est à l'image des rapports qui se nouent entre le comité et le bureau des procès-verbaux.

Le développement des fonctions du bureau des procès-verbaux ne se fait cependant pas au détriment de l'autorité du comité. Mais les attributions du bureau des procès-verbaux témoignent du vide qui existe, malgré le lien administratif, entre lui et le secrétariat. Le 1er juin 1792, le comité la confirme en assurant la nomination de l'ensemble du personnel des secrétaires-commis alors en poste. Il ne s'agit pourtant pas d'un renouvellement intégral, les cinq employés qui se trouvent placés à la tête de chacune des sections étant déjà présents sous la Constituante. Mais l'arrêté du comité du 1er juin leur donne une nouvelle légitimité en les renommant sur leur poste et assoit leur dépendance par rapport au comité. De plus la tutelle du comité est d'autant affirmée qu'il s'agit d'une nomination dite provisoire, chacun devant la voir confirmée dans un délai d'un mois par le comité. La présence des secrétaires-commis du bureau des procès-verbaux doit ainsi tout au comité. Cette réorganisation des fonctions au sein des différentes sections du bureau des procès-verbaux ne permet cependant pas de réemployer tous les anciens secrétaires-commis, leur nombre se trouvant alors en plus grand nombre que le nombre de postes. Ceux qui n'ont pu être conservés ont été désignés comme surnuméraires, pour qu'en cas de besoin l'Assemblée puisse faire facilement appel à eux<sup>343</sup>. Avec le rattachement formel du bureau des procès-verbaux, cette partie du comité se spécialise dans le domaine des décrets, circuit qui part du bureau jusqu'au corps administratifs en passant par les ministères.

---

<sup>343</sup> AN, D/I§1/32, dossier de la correspondance avec le comité des inspecteurs de la salle

Ce sont les différentes sections du bureau des procès-verbaux qui vont assurer en partie le suivi de l'envoi des décrets et le suivi avec les différents ministres. Dans cette interface avec le pouvoir exécutif, la 5ème section, bureau des extraits, est plus particulièrement exposé puisque c'est elle, et donc son chef de bureau Vannerel, qui est chargé de délivrer les extraits des procès-verbaux et de les adresser aux ministres. C'est aussi par son intermédiaire que passent les certificats de l'envoi des lois aux corps administratifs, aux tribunaux ou aux différents bataillons, quand il s'agit de la correspondance avec le ministre de la Guerre<sup>344</sup>, les ministres apportant ainsi la preuve de l'exécution des lois. Ducroisy, au sein du bureau de typographie, est désigné pour recevoir au nom du CD les dons patriotiques de la part du trésorier de la Caisse de l'extraordinaire. En même temps que l'action du bureau des procès-verbaux monte en importance, ses liens avec le Comité sont de plus en plus interdépendants.

Dans ce contexte, le bureau des décrets du CD opère lui aussi une spécialisation plus grande dans d'autres domaines d'attributions. Il va être de plus en plus accaparé par les questions liées aux décrets d'aliénation des domaines nationaux et à la Haute Cour de la nation<sup>345</sup>.

Les événements du 10 août 1792 vont permettre d'étendre les compétences du Comité sur le secrétariat de l'Assemblée. L'instabilité institutionnelle souligne l'impératif d'exécution rapide des décrets adoptés. Le Conseil exécutif provisoire se plaint du retard pris par l'envoi des décrets, retard qui n'est pas compatible avec leur urgence. Parmi les mesures qui figurent dans le décret du 5 septembre 1792, relatif à la correspondance du CD avec les corps administratifs et les tribunaux pour l'envoi et la réception des lois, le CD doit mettre en place au secrétariat de l'Assemblée, deux de ses commis qui y resteront pendant le temps des séances. Ils recevront directement les rapports des mains des rapporteurs et les présenteront au secrétaire qui en prendra note sur son procès-verbal. Si les décrets sont urgents, ils les expédieront sur le champ et rapporteront ensuite les minutes aux secrétaires. Ce décret qui renoue avec le rôle exercé par le comité au secrétariat de la Constituante, est confirmé le jour même par un arrêté que le comité prend en séance pour en assurer l'exécution.

---

<sup>344</sup> AN, D/I§1/31

<sup>345</sup> Voir Partie 3, chapitre IV sur le traitement des décrets d'aliénation des biens nationaux et chapitre V sur le fonctionnement de la Haute Cour de la Nation

A la fin de la Législative, la place occupée par le CD est prééminente dans le circuit de la loi. L'ensemble des fonctions du bureau des procès-verbaux, et une partie de celles du secrétariat, se trouve intégré au fonctionnement du comité. Il ne manquera plus que l'enregistrement de cette emprise par la Convention nationale qui rattachera directement le bureau des procès-verbaux au comité et confirmera le rôle des commis du comité en séance de l'assemblée.

## **5 Les doutes du ministre de la Justice, prémices des décisions de la Convention**

Les premiers mois sont marqués par la tentation venant du ministre de la Justice ou des députés de revenir sur certains points de la Constituante. Leur démarche est motivée par le fait que ces imprécisions créent des vides propices à une perte d'efficacité de leurs actions, voire à des dysfonctionnements de service. Le ministre de la Justice avait ainsi voulu créer une discussion autour de la promulgation des actes non sanctionnés que l'Assemblée nationale devait mettre à exécution immédiatement alors qu'elle n'a pas force exécutoire. En s'appuyant sur la Constitution, les députés avaient pu repousser cette tentative d'atomisation de la loi.

Cependant, et avec plus de légitimité, Duport, relance la Législative sur un certain nombre de décrets adoptés par la Constituante, non abrogés par la Constitution des 3 et 4 septembre et dont l'application a connu un relâchement : les décrets du 5 janvier 1791 sur la valeur du titre des décrets et du 8 juillet 1791 sur la distinction entre décrets imprimés et ceux manuscrits. Il rappelle également que les décrets d'aliénation et les décrets de liquidation attendent toujours les décisions permettant de clarifier leur promulgation. Le 14 janvier 1792, Duport attire l'attention des députés sur l'existence des décrets du 5 janvier 1791 sur les titres des décrets et du 8 juillet de la même année sur les impressions des décrets. Le ministre voudrait faire préciser que dans le cas du premier décret, les titres seraient directement rédigés par les rapporteurs ou par les secrétaires afin d'être certains que l'esprit du décret ne soit pas trahi. Quant au deuxième il faudrait que les décrets mentionnent dans le corps du texte s'il faut les imprimer ou s'ils peuvent être transmis sous forme manuscrite. Les deux décrets permettraient à ses



services de savoir rapidement d'une part les matières des décrets à partir de la lecture des titres et d'autre part de quelles formes de décrets il s'agit, soit de ceux à imprimer qui seront envoyés à tous les départements, car d'un intérêt général, ou de ceux manuscrits qui n'auront donc qu'un intérêt local. Malgré le renvoi de ces questions au CD, ce dernier se trouve en même temps accaparé par les problèmes liés à la collation des décrets d'aliénation des biens nationaux. Le 11 février 1792, le ministre adresse de nouveau une lettre à l'Assemblée pour lui rappeler son attente de décision sur la validité des lois du 5 janvier et 8 juillet 1791.

Duport souligne aussi, toujours dans la lettre du 14 janvier, que les décrets liés à l'aliénation des biens nationaux comportent toujours des erreurs malgré les mesures prises sous la Constituante. Quant aux décrets de liquidation et de pensions il avait sollicité l'archiviste au mois de février 1791 pour obtenir qu'il présente à l'Assemblée nationale un projet de décret lui permettant de supprimer l'impression de ces lois forts nombreuses et volumineuses et rendant donc l'impression très coûteuse. Camus avait alors pris l'avis du Comité de constitution. Cette démarche s'était conclue par l'inutilité d'un tel décret, il suffisait que l'archiviste signifie au ministre qu'il pouvait le faire<sup>346</sup>. Une demande similaire concerne également les impressions des décrets des ventes de biens nationaux qui pouvaient aussi être supprimées. Le refus des Constituants de légiférer dans l'immédiat dans ce domaine a plus été une source d'hésitation, de retard pour le ministre de la Justice. L'ensemble de ces différents problèmes est renvoyé au CD pour qu'il statue sur ce qu'il convient de faire et fasse éventuellement des propositions nécessaires. Le 11 février 1792, Monysset, rapporteur pour le comité, propose un décret d'urgence qui répond à la demande du ministre concernant les décrets de liquidation. Le ministre est autorisé à ne publier par voie d'affiches que le résultat des décrets de liquidation et de pensions sans devoir publier les tableaux annexés à ces décrets. Ceci se fait par dérogation « à toute loi précédente qui pourrait être contraire au présent décret. »<sup>347</sup>

Toutes les imprécisions soulevées par le ministre de la Justice ne trouvent pas leur réponse en ces premiers mois de 1792. Les rapports du CD attendus ne voient pas le jour faute de temps à y consacrer. Ses délibérations montrent une attention presque

---

<sup>346</sup> Voir Partie 2, chapitre VII, 3

<sup>347</sup> AD, T. 38 p. 404 et 411

uniquement orientée vers la gestion de la documentation produite par l'aliénation des biens nationaux et vers l'administration du fonctionnement de la Haute Cour de la Nation. Il faudra attendre l'entrée en guerre de la France, pour que les questions propres à la circulation des décrets reviennent au cœur des débats parlementaires. Au printemps, l'envoi rapide aux départements, les modalités d'une promulgation efficace vont réamorcer le champ des réformes dans ce domaine et donner un écho aux demandes de janvier 1792 du ministre de la Justice. Pour l'heure, le CD concentre son attention sur les papiers liés à l'aliénation des biens nationaux et sur l'administration de la documentation liée à la Haute Cour de la nation.

## Chapitre IV

### La question de la documentation liée à la vente des biens nationaux

---

Le problème de la collation des décrets d'aliénation des biens nationaux a pris sous la Constituante l'aspect d'une gestion d'exception par rapport à la collation des autres décrets. Les différentes mesures de cette première période n'avaient pas atteint leur objectif de réduire voire supprimer les erreurs commises dans les décrets. Le risque reste important que les municipalités, qui ont fait des soumissions pour l'acquisition de biens nationaux, subissent des pertes importantes de ce fait, que les ventes prennent du retard et que la nation soit lésée. En transférant les compétences du Comité d'aliénation des biens nationaux sur le pouvoir exécutif dans son décret du 26 août 1791<sup>348</sup>, l'Assemblée nationale simplifie la procédure administrative laissant espérer qu'une solution ait ainsi été trouvée pour améliorer les procédures et les rendre plus efficaces.

Dans son rapport présenté à la Constituante, Pougeart du Limbert, au nom du Comité d'aliénation avait rappelé que la création de ce comité était due à la défaillance temporaire du pouvoir exécutif, mais que ses missions n'avaient pas vocation à être prolongées maintenant que la Constitution était en passe d'être adoptée et que les travaux de l'assemblée allaient être clôturés. Tout au long de son existence, le Comité d'aliénation n'a eu de cesse de remarquer qu'il ne disposait pas d'assez de temps pour se consacrer à ses fonctions ce qui a causé des dysfonctionnements régulièrement

---

<sup>348</sup> AD, T. 29 p.724

soulignés. Dans le décret qui est adopté par les députés, le commissaire du roi administrateur de la Caisse de l'extraordinaire est désigné pour assurer la succession du Comité d'aliénation. Les mémoires et les états des biens domaniaux lui sont transférés tandis que les minutes des décrets et les états des ventes des biens nationaux sont déposés aux Archives nationales. A la demande de l'archiviste lui-même, une autre amélioration est insérée dans le décret afin que le changement de fonctionnement s'accompagne également d'une économie plus grande. Cet article supplémentaire précise qu'il « ne sera plus fait d'expédition en parchemin des décrets d'aliénation des domaines nationaux aux municipalités, ni des états joints aux dits décrets », ceci s'appliquant aussi bien aux décrets qui n'ont pas encore été expédiés qu'à ceux à venir. Quand toutes les ventes auront été effectuées il sera alors fait une expédition sur parchemin de l'état de toutes les municipalités adjudicatrices de domaines nationaux et le sceau de l'Etat y sera apposé avant son dépôt aux Archives nationales.

L'Assemblée nationale législative commence ses travaux en ce qui concerne l'aliénation des biens nationaux sur des bases administratives qu'il reste à définir entre les Archives nationales, le CD, le ministre de la Justice et la Caisse de l'extraordinaire.

## **1 La collation des décrets d'aliénation des biens domaniaux**

Au début de la Législative le problème de la reprise de l'arriéré des collations des décrets d'aliénation reste entier. Déjà le 10 septembre 1791, le ministre de la Justice avait demandé aux commissaires du CD de se réunir avec l'archiviste afin qu'ils élaborent ensemble un projet de décret qui permettrait de rétablir les minutes et les originaux authentiques qui manquent au ministère pour la période 1789, 1790 et qui présentent des irrégularités qui les rendent nuls. Si la fin de la Constituante ne permet pas de trouver un règlement à ce problème, dès le début de la Législative, le CD le place au centre de ses préoccupations.

Au cours de sa deuxième séance, le 1er novembre 1791<sup>349</sup>, Monysset est chargé de présenter aux autres membres un rapport sur le sujet. Les députés du comité constatent que le décret du 28 février 1791 de la Constituante n'a pas été appliqué pour 600 décrets d'aliénation en faveur de municipalités qui avaient soumissionné pour l'acquisition de biens nationaux. La Constituante avait pourtant ordonné que chaque rapporteur vérifie ces erreurs en collationnant les expéditions de ses décrets en présence de Bouche et d'un des secrétaires du CD. La sanction en est retardée ainsi que la vente des biens. De plus, les actuels commissaires ne sont plus compétents pour terminer ce travail décidé par la précédente Assemblée. Sans une nouvelle décision et un nouveau décret, ils n'ont pas autorité pour se mettre au travail sur l'arriéré des décrets de la Constituante.

Monysset présente son projet de décret à la Législative le 3 novembre 1791<sup>350</sup>. Il rappelle aux députés que le CED a déposé aux Archives nationales au moment où il s'est séparé à la fin de la Constituante, 600 décrets restant à collationner avec leurs états d'estimation et les expéditions effectuées. L'Assemblée décrète que le CD devra nommer deux de ses commis qui, sous la surveillance d'un commissaire du Comité et en présence de l'archiviste, devront collationner toutes ces pièces. Ce qui peut sembler comme une nuance de fonctionnement par rapport à l'organisation de la Constituante,

---

<sup>349</sup>AN, D/I§1b/2

<sup>350</sup>AP, T. 34 p.606

est pourtant bien différent. Camus avait bien sûr un rôle dans la collation des décrets de cette première période qui suit le décret donnant au pouvoir exécutif la responsabilité de l'exécution de la gestion des aliénations des biens domaniaux. La conservation des décrets eux-mêmes étant de son ressort, sa collaboration était obligée. L'évolution introduite par ce nouveau décret réside dans l'exécution de cette vérification au lieu même du dépôt des Archives nationales. On est finalement dans la mise en œuvre préconisée par Camus dans son rapport sur les comités de la Constituante au moment de se séparer.

La fonction de collation s'exerce dans les bureaux des Archives nationales. Le CD garde cependant la responsabilité de cette activité, c'est juste un changement de localisation, les Archives nationales étant alors investies tant par les secrétaires-commis du comité que par un commissaire désigné et spécialisé dans l'exécution de ces fonctions. Dès la séance du CD du soir du 3 novembre, les députés élisent le commissaire chargé d'assurer la surveillance de la collation des décrets déposés aux Archives. Bernard obtient la majorité des suffrages. Le ministre de la Justice confirme que l'organisation lui convient en envoyant deux jours plus tard Rodonneau au comité pour préciser les modalités de fonctionnement entre leurs deux institutions<sup>351</sup>. L'immensité de la tâche restant à réaliser en ce qui concerne la collation des décrets adoptés par la Constituante. Elle est augmentée de ceux que la Législative va elle-même accorder. Cette mission oriente l'institution vers une implication grandissante dans le concours au traitement des aliénations des biens domaniaux.

## **2 L'organisation de la section archives du comité des décrets**

Bernard reste commissaire en charge de cette fonction jusqu'au 1er mai 1792 où il est remplacé par Oudot, autre membre du comité. Au cours de son activité, il dresse un bilan des difficultés qu'il a rencontrées sous la forme d'un rapport<sup>352</sup> qu'il présente au CD, rapport qui nous permet d'avoir un aperçu concret des résultats des mesures mises en place. Alors que ces dispositions devaient pallier aux faiblesses de la Constituante,

---

<sup>351</sup>AN, D/I§1b/2

<sup>352</sup>AN, D/I§1/1

on se rend compte que la réalité est tout autre, tant sont nombreuses les erreurs commises par les municipalités ou le Comité d'aliénation des biens nationaux de la Constituante.

Les anomalies à rétablir par le commissaire du CD étaient de plusieurs ordres. Certaines sont dues aux municipalités qui ont mal calculé les produits des biens dans les états des ventes des biens nationaux qu'ils ont dressés. D'autres fois, leur calcul est exact mais les biens nationaux ayant été divisés en quatre classes en fonction de leur valeur, les municipalités les ont distribués dans la mauvaise classe. Ces cas lèsent la nation. D'autres erreurs sont le fait du Comité d'aliénation, les montants dans les états vérifiés et signés par ses membres sont faux, alors qu'ils ont été approuvés par les directoires. Le préjudice est là porté par les municipalités. Dans ces différents cas, le commissaire doit avoir recours aux procès-verbaux des experts pour savoir quels documents sont exacts entre les minutes sanctionnées et les états du comité. Seul le procès-verbal des experts permet au commissaire du CD de connaître le produit net des biens qu'il peut ensuite comparer à l'état des municipalités ou à celui du Comité d'aliénation, et voir ainsi si la somme concorde. Cette vérification scrupuleuse doit se faire pour s'assurer que l'expédition du décret envoyée par le ministre de la Justice est exacte avant sa collation à partir des pièces originales déposées aux Archives. L'opération est capitale puisqu'elle se situe à la charnière des procédures administratives. Le document de collation de l'expédition y occupe une place centrale. Toute faute commise à ce moment-là, toute erreur non corrigée pourraient incomber au CD qui deviendrait alors responsable du préjudice causé aux municipalités et à la nation, même si les erreurs avaient été commises avant son intervention.

La procédure assurée par le CD le pose donc en garant de l'exactitude des données liées aux ventes des biens nationaux, opérations financières majeures de la nation en Révolution. En effet, une fois collationnées, les expéditions reviennent au ministre de la Justice qui les adresse à Amelot, commissaire de la Caisse de l'extraordinaire. Ce dernier les envoie ensuite aux municipalités qui ont acquis les biens nationaux, pour exiger d'elles les paiements qu'elles doivent faire. Le comité veut éviter qu'une vérification effectuée par Amelot fasse apparaître une erreur. De même, il est exclu pour le CD de prendre le risque que des erreurs soient relevées par les municipalités ; celles-

ci connaissant les biens domaniaux dont il s'agit, seraient alors en mesure de relever les erreurs commises depuis le moment où le procès-verbal des experts aurait été dressé.

Pour ne pas être pris en défaut, Bernard met en place une méthode de travail destinée à rendre les vérifications de la section archives exactes. Leur première tâche se porte d'abord sur les états envoyés par les municipalités, une fois qu'ils ont été approuvés par les directoires. Il faut vérifier qu'ils sont conformes aux procès-verbaux des experts qui mentionnent la situation, la valeur et la classe à laquelle les biens appartiennent. Ensuite, il faut vérifier précisément chacun des éléments portés dans les copies effectuées à partir des procès-verbaux ou des états des municipalités. Enfin, les erreurs qui sont relevées dans les minutes de sanction du ministère de la Justice et dans les minutes des décrets qui sont jointes aux états des municipalités conservés aux Archives, sont consignées dans un document distinct et paraphé par Bernard. Cette signature atteste que les documents ont bien été corrigés et vérifiés par le commissaire d'après les décrets qui fixent un prix par bien national selon la répartition dans l'une des quatre classes.

Pour que le travail plus d'efficacité, Bernard et deux secrétaires-commis sont installés aux Archives nationales selon l'arrêté pris par le comité le 3 novembre 1791, bientôt augmentés de deux autres secrétaires-commis. Ce nombre est proportionnel à la diversité et au nombre des tâches à accomplir par rapport aux six documents qu'il faut manipuler pour se faire. Un secrétaire-commis prend le procès-verbal des experts, un autre l'état envoyé par les municipalités qu'elles ont dressé d'après ce même procès-verbal, un troisième s'occupe de la minute de sanction et le dernier de la minute du Comité d'aliénation, ces documents étant ceux qui doivent rester déposés aux Archives. Trois employés marquent à la plume les corrections à faire sur le document qui est ensuite paraphé par le commissaire. Une fois ces premières vérifications effectuées, deux secrétaires-commis passent à la correction de la minute de sanction et de l'expédition qui sont envoyées par le ministre de la Justice, pendant qu'un troisième se joint à eux avec en main le procès-verbal des experts. Le quatrième secrétaire-commis n'a pas besoin de faire cette deuxième vérification avec ses collègues. Il est alors chargé de dresser les errata qui accompagnent l'expédition du ministre de la Justice quand elles lui sont renvoyées avec la minute de sanction paraphée par le commissaire du CD. Ce sont les bureaux du ministre qui sont ensuite chargés de retranscrire ces errata en une

319



nouvelle expédition ou de gratter les erreurs sur l'expédition pour reporter les corrections. Ce quatrième secrétaire-commis est également chargé de dresser les errata des minutes du Comité d'aliénation qui restent déposées aux Archives nationales. Les errata sont ensuite envoyés au bureau des procès-verbaux de l'Assemblée nationale pour que ses secrétaires-commis rendent leurs minutes conformes aux corrections paraphées par le commissaire du CD.

Cette organisation minutieuse à l'extrême est à la hauteur des enjeux qui entourent les aliénations de biens nationaux. Le traitement des décrets d'aliénation mis en place par l'Assemblée nationale conduit le comité à s'insérer dans ce fonctionnement administratif et même à achever la collation de l'arriéré accumulé sous la Constituante tout en assurant la correction au fur et à mesure de l'adoption des nouveaux décrets d'aliénation. Le commissaire du CD et ses quatre secrétaires-commis se consacrent uniquement à cette fonction au sein de la section archives. Cette présence permanente aux Archives nationales implique aussi l'archiviste dans leur fonctionnement.

### **3 L'interdépendance du Comité des décrets et des Archives nationales**

En ce saisissant de la problématique liée aux biens nationaux dès le 1er novembre 1791, le Comité assume le reliquat laissé par le comité de la Constituante en même temps qu'il récupère cette fonction. Cependant, bien qu'aucun rôle ne soit assigné par décret aux Archives nationales, celles-ci contribuent à la gestion des aliénations des biens nationaux. D'abord le commissaire du comité et ses quatre agents occupent les locaux des Archives nationales, composante obligée des conditions d'accomplissement de ces fonctions. Le fait, également, que le CD ait besoin d'utiliser continuellement les minutes sanctionnées et les expéditions, impose les Archives dans l'administration des collations. Il est de la responsabilité de Camus de recevoir et conserver les décrets, minutes, etc., de ce fait, la collation des décrets de vente des biens domaniaux ne peut se faire sans son dépôt. Le rapport que Bernard dresse quelque temps après sa prise de fonction, n'est d'ailleurs pas adressé qu'aux seuls députés du CD, mais également à l'archiviste de la République.

Camus intervient également dans l'organisation de ce travail en proposant à la séance du CD du 24 novembre 1791 une nouvelle méthode pour la collation des décrets d'aliénation de domaines nationaux à différentes municipalités<sup>353</sup>. Les archives conservées tant par le comité que par les Archives n'ont pas gardé trace de ce mémoire. On peut toutefois remarquer que Camus est reçu dès les discussions sur les premiers travaux du Comité et que son projet aurait pu former un pendant intéressant au décret du comité du 3 novembre 1791. Ayant considéré que son service aurait pu reprendre à sa charge la compétence sur les collations, Camus intervient directement au sein du comité alors que ce dernier n'a même pas encore commencé à travailler. Ayant participé à la collation de ces décrets sous la Constituante, il peut mettre en avant son statut de spécialiste. Cependant l'absence de changement dans la gestion des décrets d'aliénation, permet de conclure que les commissaires du Comité n'ont pas tenu compte du mémoire de l'archiviste.

La question du rôle de l'archiviste dans la collation des décrets d'aliénation a pour pendant la question du rôle du commissaire du CD. Ces deux personnalités ont-elles leur place dans une gestion conjointe de ces dossiers ? Le décret de création, ou de recréation de la collation des décrets d'aliénation, et le rapport de Bernard permettent de déterminer le rôle du commissaire du comité. Sa signature sur les documents recensant les erreurs atteste de la bonne et exacte vérification des documents, mais elle ne dit rien de sa présence et de l'exercice de sa surveillance sur les secrétaires-commis. Bien que le CD soit chargé de la collation, les demandes de rectifications et de collations sont envoyées directement à Camus. Amelot, commissaire du roi auprès de la Caisse de l'extraordinaire, adresse à l'archiviste un état des municipalités soumissionnaires composé de quatre colonnes<sup>354</sup>. La première colonne liste les districts où les biens sont situés, la deuxième, les municipalités soumissionnaires, la troisième les dates des décrets d'aliénation, la quatrième est laissée vierge et c'est Camus qui complète l'état en indiquant les municipalités qui n'ont pas encore obtenu de décrets et les anomalies qui auront été constatées par les secrétaires-commis du CD. Camus prend également lui-même note des corrections à effectuer et les fait rectifier par les secrétaires-commis du CD qui se trouvent dans ses bureaux<sup>355</sup>. Quand une erreur est signalée au comité, non

---

<sup>353</sup>AN, D/I§1b/2

<sup>354</sup>AN, AB/II/1

<sup>355</sup>AN, D/I§1b/5

par le fait même de leur travail, mais par une adresse d'un député, n'importe quel député du CD peut se rendre aux Archives. Dans ce cas c'est également Camus qui prend note de la vérification. De plus du fait de la localisation des secrétaires-commis du comité chargés des corrections et collations dans les locaux des Archives nationales, le ministre de la Justice s'adresse lui aussi directement à Camus quand il a besoin de faire des remarques sur l'organisation de cette collation.

C'est bien la responsabilité du CD qui est engagée comme le rappelle Camus dans une lettre du 22 mai 1792 qu'il adresse au ministre de la Justice<sup>356</sup> : « [J'ai] l'honneur de vous rappeler ce que je vous ai écrit il y a quelque temps, que cette collation se faisait sous les ordres de [Messieurs] du CD et que le travail était fort long, soit par la nature même de son objet, soit à raison du petit nombre de personnes qui y sont employées. » Quelques mois de fonctionnement ont suffi pour asseoir définitivement l'autorité du comité, que Camus reconnaît ainsi dans cette intervention. Dans la pratique l'implication de Camus en fait l'interlocuteur privilégié du commissaire de la Caisse de l'extraordinaire et du ministre de la Justice, mais cela se fait sans transfert de responsabilité sur les corrections qui sont effectuées. Comme toujours dans cette période, c'est la recherche de l'efficacité administrative qui s'impose et contrebalance ce qui était théoriquement prévu par les décrets. La localisation des secrétaires-commis dans les dépôts des Archives nationales impose cette réalité : celui qui est présent en permanence à leur côté est l'archiviste et non le commissaire des décrets. Il est donc plus rapide de s'adresser à Camus plutôt que de correspondre avec le CD.

#### **4 La laborieuse réforme ou la réforme impossible ?**

L'implication de l'archiviste dans la collation des décrets d'aliénation aboutit à former aux Archives nationales un corpus important qui lui est consacré<sup>357</sup>. Cependant le problème lié à l'arriéré des décrets d'aliénations de la Constituante peine à être entièrement résolu.

---

<sup>356</sup> AN, AB/II/1

<sup>357</sup> AB/II/1, D/I§1/28

Dans une lettre du 21 avril 1792<sup>358</sup>, à Camus, le ministre de la Justice Antoine Duranton revient sur les modalités d'application de la loi du 26 août 1791 relative aux décrets portant sur les biens nationaux qui lui donne obligation de transmettre à Amelot les expéditions en forme de tous les décrets relatifs à ces ventes. Il souligne l'importance d'accélérer un travail « sur lequel repose une des principales bases du crédit national et de la prospérité publique. » Duranton rappelle qu'en application de cette loi, Duport alors ministre de la Justice avait créé un bureau de sanction pour s'occuper uniquement de la transcription des expéditions prescrites par la loi. Entre la date de création et le moment où il rédige sa lettre, soit environ 7 à 8 mois, 110 décrets ont été expédiés ce qui représente presque la totalité de ceux rendus depuis le 26 mars 1791. La procédure de collation est donc assez efficace, mais le problème se pose toujours sur les décrets plus anciens où l'on trouve des minutes qui devraient servir à établir les expéditions. La décision du décret du 3 novembre 1791 relatif à l'arriéré des 600 décrets d'aliénation laissés par la précédente Assemblée n'a donc pas pu être entièrement appliquée face à l'importance des affaires de ventes de domaines nationaux en cours. Duranton a demandé à Rondonneau, son archiviste, de rassembler par département toutes les minutes qui sont déposées dans les archives du ministère pour être envoyées à Camus à qui il demande de les réviser avec l'aide du commissaire du CD. L'accélération du travail demandé s'accompagne d'une augmentation temporaire du nombre de commis expéditionnaires au ministère.

Camus se rend alors au CD pour tenir une conférence afin de décider de la réponse à donner à cette lettre, signe d'une collaboration, mais aussi d'une dépendance de ces deux services l'un envers l'autre dans cette partie de l'administration. Leur conclusion, dont ils adressent la teneur à Duranton dans une lettre du 24 avril 1792<sup>359</sup>, énonce l'impossibilité de procéder comme le ministre de la Justice le proposait en raison de la masse des décrets et de la longueur de certains d'entre eux, problème aggravé par la difficulté de faire travailler un grand nombre de personnes à cette tâche. Ils proposent d'envoyer à Amelot dès à présent les décrets d'aliénation même s'ils sont erronés pour lui adresser plus tard les errata une fois qu'ils auront été dressés. L'avantage est que cela permettrait à Amelot de remplir les obligations de ses fonctions même si les sommes ne sont pas

---

<sup>358</sup> AAN, AB/II/1

<sup>359</sup> AN, AB/II/1

tout à fait exactes. Camus fait remarquer que cet inconvénient est atténué par le fait que ce n'est pas encore le moment de faire payer aux municipalités l'ensemble de leurs dettes, ce qui donne un peu de temps pour la correction. Le CD se prépare alors à présenter cette résolution à l'Assemblée nationale pour la faire décréter afin que des paiements sur des décrets d'aliénation non encore corrigés puissent être autorisés. Pour accélérer cette procédure, le CD prévoit aussi que le nombre des secrétaires commis, alors au nombre de cinq, à cette époque, soit doublé. Le comité prépare une réorganisation du travail sur cette base<sup>360</sup> : les expéditions venant du ministère seraient d'abord divisées par département ce qui permettrait ensuite d'en dresser un état précis. Les cartons contenant les pièces originales envoyées par le comité et conservées aux Archives, seraient retirés. A chaque expédition serait jointe la minute des procès-verbaux déposée aux Archives nationales, celle de la sanction également déposée aux Archives, et celle de la sanction déposée au ministère de la Justice. Les cinq secrétaires-commis prévus, seraient répartis de la façon suivante : l'un lirait l'état du comité d'aliénation qui est la pièce originale de référence, les quatre autres se répartiraient les quatre autres documents qu'il faudra rendre conforme à l'état. L'employé qui se chargerait de l'expédition du ministère, devrait dresser les errata au fur et à mesure du relevé des erreurs. Le commis qui s'occuperait de la minute des procès-verbaux déposée aux Archives nationales y porterait les corrections qui seraient paraphées par le commissaire du comité chargé de la collation. Ce dernier ferait aussi un erratum à transmettre au bureau des procès-verbaux. Les corrections des deux minutes de sanction des Archives nationales et du ministère seraient effectuées de la même façon par les deux autres secrétaires-commis, et le commissaire les signerait également. Ils devraient également vérifier que ces deux minutes ont bien été signées auparavant par un des anciens commissaires du Comité d'aliénation, si ce n'était le cas Camus le ferait en leur nom en tant qu'ancien membre du Comité d'aliénation. Les cinq secrétaires-commis vérifieraient également que les calculs effectués sont exacts. Ce projet très détaillé traîne à être présenté à l'Assemblée.

Un mois plus tard, Camus a été à nouveau sollicité par le ministre de la Justice. Sa réponse du 22 mai 1792 rappelle l'entière responsabilité du Comité dans le retard pris

---

<sup>360</sup> AN, D/I§1/28

pour proposer un règlement à la Législative<sup>361</sup>. Le lendemain, Camus ne peut que faire passer au CD cette lettre et le prie d'accélérer la collation des décrets, les municipalités se faisant plus pressantes pour exiger de se faire payer le 16ème qui leur revient<sup>362</sup>. Le 24 mai 1792, le CD prévient Camus que Poisson, chargé de la rédaction du projet de décret, est prêt à présenter son rapport d'abord au Comité puis au Corps législatif. Le 25 mai, Ponsard et Cornet avertissent Camus que Poisson leur a présenté les grandes lignes de son projet et qu'il pourrait prochainement être présenté à l'Assemblée<sup>363</sup>.

Dans l'intervalle, le 1er mai, le CD a nommé en son sein un nouveau commissaire pour l'inspection de la collation des décrets d'aliénation et la surveillance des commis qui y sont employés en la personne d'Oudot<sup>364</sup>. Parallèlement au travail de Poisson, Oudot est chargé par le comité de rédiger une note des décrets collationnés pour lui être présentée sous huitaine. Ce changement de commissaire ne fait que différer les corrections attendues par le ministre de la Justice. Plus précisément, 23 premiers décrets d'aliénation attendent d'être envoyés aux municipalités. Les municipalités qui ont acquis les biens nationaux le pressent de leur envoyer les décrets qui les concernent pour se faire payer le 16ème que la loi leur accorde sur le produit de la vente. Mais Camus, pressé de son côté par Duranton, ne peut que remarquer que les membres du CD n'ont pris encore aucune décision dans ce domaine et que pour l'instant, le projet de décret, qui avait été décidé conjointement fin avril, n'a toujours pas été présenté au Corps législatif.

Le changement de commissaire et les lenteurs du comité ne sont pas la seule cause du retard pris par la présentation de ce projet. Lors de la séance du CD du 13 juin 1792, Poisson l'explique aussi par le fait qu'avant de pouvoir le présenter, il leur faut attendre que le Comité de l'extraordinaire des finances présente à l'Assemblée son propre projet sur le 16ème. De report en report, aucune proposition n'est faite à l'Assemblée nationale, le CD étant accaparé par ailleurs par ses autres missions notamment celles liées au fonctionnement de la Haute Cour de justice. Ce n'est que le 20 décembre 1792, donc sous la législature suivante qu'il prendra une délibération afin de pallier le problème de la lenteur des corrections à défaut de faire adopter par la Convention nationale un projet

---

<sup>361</sup> AN, AB/II/1

<sup>362</sup> AN, AB/II/1

<sup>363</sup> AN, D/I§1/28

<sup>364</sup> AN, D/I§1b/2

de plus grande ampleur. Les débats de l'Assemblée sur la question des biens domaniaux s'attachent pour l'heure, plus à la désignation des municipalités qui veulent soumissionner, aux biens eux-mêmes, au mode de paiement auquel les acquéreurs doivent être assujettis etc., débats alimentés par les rapports et les demandes de la Caisse de l'extraordinaire, du Comité des domaines et du Comité de l'extraordinaire des finances. Par souci d'économie, le comité arrête que les quatre commis de la période de la Convention nationale chargés de la collation des décrets aux Archives nationales devront travailler tous les jours de fêtes et les dimanches sous la surveillance du chef de bureau.

Finalement les problèmes d'expédition ou de collation occupent peu de place dans les préoccupations de la période de la Législative. Ces questions de bonne et exacte administration et de conservation d'un fonds homogène de documentation auraient pu être réglées mais en cette fin de Législative, l'urgence des questions financières les rejette au second plan. Malgré les interventions répétées de Camus, et les demandes pressantes du ministre de la Justice, même au sein du CD, la résolution des problèmes de collations est reléguée derrière les questions liées à la mise en place de la Haute Cour de la Nation et de son fonctionnement, questions où le CD joue un rôle majeur.

## Chapitre V

### Le comité au cœur du fonctionnement de la justice d'exception : la Haute Cour de la nation

---

L'existence de la Haute Cour de la nation est inscrite dans la Constitution du 3 et 4 septembre 1791. Elle se place dans la continuité des deux décrets de la Constituante de création des 8 février 1791 et 31 mars 1791, pour juger des crimes de lèse-nation et du décret relatif à sa formation du 10 mai 1791. Ces trois décrets restent applicables pendant la Législative. Dans le titre III de la Constitution de 1791 sur les pouvoirs publics, au chapitre III sur l'exercice du pouvoir législatif, section première, les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée nationale législative sont énumérés. Le dixième point du premier article est « de poursuivre devant la Haute Cour nationale la responsabilité des ministres et des agents principaux du pouvoir exécutif, d'accuser et de poursuivre devant la même cour ceux qui seront prévenus d'attentat et de complot contre la sûreté générale de l'Etat, ou contre la Constitution. » Le chapitre IV consacré à l'exercice du pouvoir exécutif, après différents articles dont ceux consacrés à la création du Tribunal de cassation, précise dans son article 23 qu' : « une Haute Cour nationale formée de membres du Tribunal de cassation et de hauts jurés, connaîtra des délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif, et des crimes qui attaqueront la sûreté générale de l'Etat, lorsque le corps législatif aura rendu un décret d'accusation.



Elle ne se rassemblera que sur la proclamation du corps législatif, et à une distance de 30 000 toises au moins du lieu où la législature tiendra ses séances. »<sup>365</sup>

Il revient à l'Assemblée nationale législative de mettre en place cette institution. La spécialisation du CD sur la circulation des décrets qu'il s'agisse bien sûr des décrets en général ou de ceux plus particuliers liés à l'aliénation des biens domaniaux, le rendait totalement étranger au domaine de la justice d'exception. Pourtant c'est bien lui qui va être désigné pour correspondre avec le nouveau tribunal et également pour rédiger les décrets d'accusation avant qu'ils ne soient présentés à la validation de l'Assemblée nationale. Les procédures, autres formes d'un savoir administratif, mises en œuvre par le CD pour assurer ses fonctions le désignent pour assurer par délégation de la représentation nationale ce travail de préparation des jugements.

---

<sup>365</sup> 30 000 toises représentent environ 58,5 km

## **1                    Quelles relations entre le comité des décrets et la Haute Cour ?**

Quand l'Assemblée nationale législative consacre ses premiers travaux aux modalités à mettre en œuvre pour établir la Haute Cour de la Nation, les députés sont très éloignés de penser que le CD puisse avoir un rôle à y jouer. Les difficultés de la mise en place vont progressivement les amener à considérer l'implication du CD comme la solution.

Les premiers mois de l'Assemblée nationale législative vont être consacrés aux règlements des modalités de son fonctionnement. Si les élections des hauts jurés ont eu lieu dès la mi-octobre 1791, à des dates différentes en fonction des départements<sup>366</sup>, l'organisation de la Haute Cour traîne à se formaliser et ce n'est qu'en janvier 1792 que l'Assemblée nationale adopte le décret qui la règle. Alors que l'institution judiciaire n'aurait dû être convoquée qu'exceptionnellement, la multiplication d'affaires mettant en cause la sûreté de la nation autour d'anciens ministres ou des hauts commis de l'Etat, va contraindre les députés à rechercher un fonctionnement permanent et efficace.

Lors de troubles survenus à Caen, les auteurs sont accusés d'attentat contre la sûreté générale de l'Etat et de conjuration contre la nation dans une lettre adressée à la Législative par les membres du Conseil général de la commune, du directoire du district et directoire de départements<sup>367</sup>. Le 11 novembre 1791, une séance particulièrement agitée et de longues discussions suivent cette lecture où l'urgence de la convocation de la Haute Cour apparaît de première nécessité. L'affaire Varnier, receveur à Dijon, accusé d'avoir écrit une lettre contre-révolutionnaire, et les conditions de sa mise en accusation et de son incarcération, bien éloignées de ce que la Constitution devait lui garantir, vont également contraindre les députés à agir pour faire cesser une situation contraire aux principes de justice.

La représentation nationale se trouve dans l'obligation de régler l'affaire Varnier alors que le cadre administratif de cette justice d'exception n'est pas encore complètement organisé. Les conditions de fonctionnement de la Haute Cour ne sont pas encore réunies: si les hauts jurés sont élus dans les départements leur liste n'a pas encore été

---

<sup>366</sup>[57] CHARAVAY

<sup>367</sup>AP, T. 35, p. 8-15

arrêtée et aucune disposition n'a été prise quant à son implantation. L'Assemblée nationale se retrouve à mettre en état d'accusation trois citoyens dans l'affaire Varnier à l'issue d'une procédure bâclée. Lors de la séance du 12 novembre<sup>368</sup>, le président de l'Assemblée lit le billet d'un officier de garde qui demande que les clefs de l'appartement de Varnier puissent être transmises aux hauts jurés. Encore faut-il que leur liste ait été arrêtée. Dans les districts les élections des hauts jurés ont bien eu lieu sous l'égide de la nouvelle législature. Les procès-verbaux des élections ont commencé à être envoyés petit à petit aux Archives nationales pour être conservés dans le dépôt des actes publics. Mi-novembre 1791, Camus est loin de les avoir tous reçus. Cette affaire judiciaire pousse le député Gensonné à proposer que l'archiviste « soit chargé de faire, dans le jour, la liste des hauts jurés ». Le lendemain, Camus dans une lettre qu'il adresse à l'Assemblée fait remarquer qu'il ne peut envoyer la liste des jurés pour la Corse, qui n'a adressé aucun procès-verbal, ni pour 13 autres départements qui n'ont pas adressé la partie du procès-verbal qui contient la liste des hauts jurés<sup>369</sup>. L'urgence de la situation impose que cette question soit rapidement réglée, l'accusé disposant d'un droit de récusation des hauts jurés, comme pour toute procédure judiciaire, telle que définie par la Constitution de 1791<sup>370</sup>. Il reste aussi à préciser la disposition de l'article 23 du chapitre IV qui donne au Corps législatif la compétence sur l'élaboration des décrets d'accusation. Par ailleurs, la proclamation de l'Assemblée nationale pour la convocation de la Haute Cour, prévue dans l'article 23, n'a toujours pas été prononcée. Gensonné demande à ce que le Comité de législation civile et criminelle prépare un projet de proclamation à soumettre à l'Assemblée. Reste encore à tirer au sort les quatre membres du Tribunal de cassation qui doivent devenir grands juges et à nommer les deux membres de l'Assemblée qui doivent être procureurs généraux de la nation.

Les retards sur le règlement de ces différentes questions deviennent patents quand Varnier lui-même écrit à l'Assemblée pour se plaindre d'être toujours emprisonné au secret, ce que la Constitution devrait rendre impossible. L'irrégularité de sa situation oblige les députés à trouver rapidement une solution. L'une des premières lettres des

---

<sup>368</sup> AP, T. 35, p. 39

<sup>369</sup> AP, T. 35, p. 53

<sup>370</sup> Titre 4 De l'exercice du pouvoir exécutif, article IX « En matière criminelle nul citoyen ne peut être jugé que sur une accusation reçue par des jurés, ou décrétée par le corps législatif, dans les cas où il lui appartient de poursuivre l'accusation. Après l'accusation admise, le fait sera reconnu et déclaré par des jurés. L'accusé aura la faculté d'en récuser jusqu'à vingt, sans donner des motifs. Les jurés qui déclareront le fait, ne pourront être au-dessous du nombre de douze. »

grands procureurs enfin convoqués, envoyée en février 1792, ne manque pas de souligner ce que cette situation a de choquant : « Il importe au bien public, et l'humanité l'exige que le cours de la justice ne soit pas suspendu. Il ne l'a été que trop longtemps, puisque parmi les détenus il s'en trouve dont la captivité dure depuis six semaines sans qu'on ait pu, et sans qu'on puisse les interroger, faute d'avoir les actes d'accusation et les pièces qui les concernent. »<sup>371</sup>

Selon la Constitution, les décrets d'accusation et toutes les pièces sur lesquelles ils s'appuient sont de la compétence de l'Assemblée nationale. En tant qu'accusatrice, elle est dans l'impossibilité de s'adresser directement à la Haute Cour, ni de recevoir de correspondance directe, de sa part. Elle ne peut pas non plus, selon le principe de la séparation des pouvoirs, intervenir dans les décisions que pourrait prendre la future Cour par l'adoption des décrets, des décisions de levées de scellés, etc. Ces quelques mois passés à mettre en place l'institution et les tâtonnements de l'Assemblée viennent aussi du fait que la formation d'une telle Cour est totalement nouvelle pour les députés et ne s'appuie sur aucun modèle. Plusieurs mois plus tard Oudot, un des membres du Comité, quand il présentera devant la Législative un rapport sur l'état d'avancement des travaux de la Haute Cour, le soulignera : « Pour peu qu'on réfléchisse, on conçoit aisément combien de lenteurs devaient accompagner la formation et les premiers mouvements d'une cour qui n'a point eu de modèle dans notre législation. »<sup>372</sup>

Cependant pour incomplète que fut la législation, l'existence d'accusés impose donc à l'Assemblée de présenter rapidement les décrets d'accusation et les pièces à l'appui qui doivent justifier leur emprisonnement et ensuite permettre à la Haute Cour de commencer à rendre ses jugements. La solution trouvée par l'Assemblée pour achever son organisation va être pour le moins inattendue.

---

<sup>371</sup> AN, D/I§1b/7, f° 1

<sup>372</sup> AP, T.44, p.178, séance du 28 mai 1792, AN, D/I§1/32 procès-verbal de la séance du Comité des décrets

## **2 Un centre de correspondance unique autour de Comité des décrets**

A la fin de l'année 1791, les pièces qui doivent permettre de mener les mises en accusation et qui seront produites par la suite devant la Haute Cour, s'accumulent aux Archives nationales dans le contexte de l'inachèvement de sa formation et du problème de la rédaction des décrets d'accusation. La distance entre l'institution judiciaire, basée à Orléans, et l'Assemblée nationale à Paris, la masse des pièces et lettres concernant les poursuites à faire, promettent d'entraîner une correspondance très importante entre les grands procureurs et la Législative. Ce dernier point, ainsi que la rédaction des décrets d'accusation vont être résolus par la désignation du CD.

Goujon, dans un discours du 27 janvier 1792 l'Assemblée, souligne les risques de dispersion et de désordre qu'entraîne la suspension de ces questions. Il demande la nomination de trois commissaires qui, sous les ordres de l'Assemblée, seront spécialement chargés de la correspondance. La solution recherchée est celle de la concentration des fonctions. Le décret du jour va permettre de clôturer la difficile constitution de la Haute Cour et la procédure à mettre en œuvre pour la gestion des accusations. Une commission particulière, comme Goujon l'avait proposé, devait être constituée. Au dernier moment, un amendement est ajouté qui désigne le CD pour tenir cette correspondance. Il sera compétent sur toutes les lettres et pièces se rapportant aux affaires de crimes de lèse-nation, sur les renvois que les grands procureurs pourront faire aux autres comités. Les comités qui pourraient détenir des pièces permettant de poursuivre les accusés devront les remettre au CD<sup>373</sup>.

Plusieurs raisons expliquent cette affectation inattendue. La première préoccupation est un souci évident d'économie de moyens. Le désir de ne pas multiplier des commissions extraordinaires qui imposerait de recruter du personnel en plus et de nommer des députés déjà bien occupés sur d'autres postes de commissaires sur l'ensemble des comités, motive également les députés dans leur décision. Dans les organes existants, l'Assemblée nationale ne pouvait avoir recours au Comité des pétitions dont le but n'était pas d'émettre de la correspondance, mais de recevoir celle que les corps administratifs adressent à l'Assemblée<sup>374</sup>. Aucun autre comité n'avait dans ses fonctions

<sup>373</sup> AN, D/I§1/32, extrait du procès-verbal de l'Assemblée, séance des 27 et 28 janvier 1792

<sup>374</sup>[56] CASTELLA i PUJOLS

présentes des compétences qui l'amenaient à correspondre régulièrement avec les corps administratifs. Dans ce contexte, les qualités du CD étaient propres à le faire désigner. Il pouvait se prévaloir d'une pratique remontant à novembre 1789 et de plusieurs autres qualités : la correspondance qu'il entretient déjà avec les corps administratifs et le ministre de la Justice, sa vigilance dans la surveillance de l'envoi rapide des décrets et le contrôle qu'il exerce dans l'intégrité des décrets et la régularité des procédures suivies.

Autre intérêt qui justifie le choix des compétences du CD sont les relations qu'il entretient avec les Archives nationales qui conservent les pièces à l'appui de l'accusation. Ce qui a prévalu dans la décision pragmatique de l'Assemblée nationale est non pas la familiarité du domaine d'intervention d'un de ses comités, mais plus l'antériorité dans la pratique administrative. Il s'agit ici de mettre en place rapidement des procédures administratives de fonctionnement pour permettre à la Haute Cour de commencer à travailler sans perdre plus de temps en recherche de moyens d'exécution. Le CD a déjà en place le réseau de correspondance avec des institutions extérieures à l'Assemblée. De plus, donner l'autorité de correspondre est un pouvoir énorme que le Corps législatif, n'a certainement pas l'intention, à cette époque, d'étendre à d'autres comités. En effet comme le précise sa décision du 27 janvier 1792, le comité pourra correspondre directement avec les grands procureurs sans passer par l'intermédiaire du président de l'Assemblée nationale, ces grands procureurs étant eux-mêmes des députés. Cette autorisation donnée au comité le place potentiellement dans une position de pouvoir puisque de lui dépend l'envoi des pièces d'accusation ou la possibilité de faire attendre la Haute Cour. La désignation du CD en tant que « centre de correspondance unique » apaise également certaines craintes des hommes de la Législative. L'Assemblée nationale aurait pu être accusée d'un travers propre à l'Ancien régime en concentrant dans ses mains le droit donné par la Constitution de former la Haute Cour, de l'organiser et d'être l'accusateur public par l'intermédiaire de ses procureurs généraux. Le CD est certes un organe de l'Assemblée, mais son fonctionnement depuis la Constituante l'a placé en rouage intermédiaire entre le Corps législatif et les autres institutions. Le nommer à l'exécution des missions liées aux activités de la Haute Cour, consacre cette position en même temps qu'est renforcée sa potentielle autonomie par rapport à l'Assemblée nationale.

Aussi le jour même, le CD nomme Monysset, son secrétaire, pour préparer un rapport et le présenter à l'Assemblée sur les différentes opérations à effectuer pour achever la formation de la Haute Cour. Le choix de Monysset dans cette désignation est dû à son rôle dans les débats de janvier 1792. A la suite de la présentation par Dalmas du projet du Comité de législation sur la formation de la Haute Cour, ce député et membre du CD a fait partie de ceux qui sont le plus intervenu sur la question. Le décret qui est adopté le 28 janvier clôt les quatre mois de mise en place de l'institution<sup>375</sup>. L'archiviste doit transmettre au CD toutes les pièces qui ont été déposées dans son service (article 1). Le comité est autorisé à envoyer à la Haute Cour par l'intermédiaire de la gendarmerie ces mêmes pièces et les actes d'accusation qui existent déjà (article 2). Le comité est chargé de rédiger les actes d'accusation à venir et de les présenter à l'Assemblée avant de les envoyer (article 3). Le ministre de la Justice doit présenter un compte-rendu sur la nomination des hauts jurés et l'élection au sort des grands juges (article 4).

Les contraintes de fonctionnement de la Haute Cour amènent donc la Législative à attribuer au CD des compétences qui vont bien au-delà de celles qu'il a assumées jusque-là. Elles dépassent ses missions traditionnelles de surveillance, de contrôle, de correction qui sont les siennes. Ce précédent créé par le décret du 28 janvier lui permet de devenir pleinement acteur de l'exercice de cette justice d'exception. Il devient une administration centralisatrice dans la procédure mise en place. L'Assemblée lui délègue de plus son droit à rédiger les actes d'accusation qui constitue aussi un pouvoir de premier ordre.

Par mesure d'efficacité administrative, le CD intervient jusqu'à la fin de la Législative dans les affaires de la Haute Cour pour la rédaction des actes d'accusation et pour la réunion des pièces d'accusation qui y sont liées. L'expertise de ses bureaux a prévalu dans cette nomination sur la compétence judiciaire qu'un autre comité aurait pu acquérir ou était susceptible de développer en raison de son secteur d'intervention. Cette attribution sera poursuivi en partie sous la Convention nationale.

---

<sup>375</sup> AP, tome 37, p. 710

### **3 Le comité au centre de la machine judiciaire**

Lors de la séance du 28 janvier 1792 du CD, les membres réunis désignent Poisson « le plus ancien d'âge »<sup>376</sup> accompagné de son secrétaire Monysset, titre qui le distingue, pour se rendre aux Archives nationales « retirer toutes les pièces relatives aux diverses accusations que l'Assemblée a décrétées jusqu'à ce jour ». Le temps de la Législative va confirmer le rôle particulier que Poisson joue dans ce domaine. Toutes les lettres que le comité adressera aux grands procureurs auront toujours la double signature des commissaires du comité, dont l'une sera toujours Poisson. La décision de concentrer les fonctions liées aux mises en accusation entre les mains de quelques députés était justifiée par le nombre important de mises en accusation. La rédaction des décrets d'accusation et la collecte des pièces permettant de les appuyer vont prendre une part de plus en plus grande dans les travaux du comité. Le Comité devient lui-même auteur d'acte législatif par délégation. Les décrets d'accusation, qui échappent à la sanction du roi, et après adoption par l'Assemblée nationale, sont directement envoyés à la Haute Cour.

Après avoir retiré les pièces conservées aux Archives nationales, le 29 janvier 1792<sup>377</sup>, les députés Poutard et Monysset continuent de rassembler les pièces relatives aux accusations auprès du Comité de législation, du Comité militaire, du Comité de surveillance, du Comité de division et du Comité des inspecteurs de la salle. Un état de cette collecte est dressé afin de procéder à leur envoi à la Haute Cour. Le CD avertit lui-même les grands procureurs des décisions contenues dans les décrets des 27 et 28 janvier et de l'envoi des pièces d'accusation pour le 31 au plus tard<sup>378</sup>.

Dès le 31 janvier, les membres du comité sont prêts à transmettre les pièces qui s'étaient accumulées dans les différentes institutions de l'Assemblée nationale à la Haute Cour. Cette occasion est empreinte de solennité et est marquée par la tenue d'une séance extraordinaire du comité uniquement consacrée à la remise des pièces à Dutilloy, lieutenant-colonel de la gendarmerie nationale. Les documents sur lesquels l'accusation s'appuie sont assemblés en un paquet clos et scellé, accompagnés de leur inventaire.

---

<sup>376</sup>AN, D/I§1/32 Extrait du procès-verbal du 28 janvier 1792

<sup>377</sup>AN, D/I§1b/2

<sup>378</sup>AN, D/I§1b/6



Cependant la Haute Cour ne commencera ses travaux qu'à partir du 4 février 1792. Le 12 février, une séance extraordinaire au CD à l'image de la première a encore lieu pour assurer la poursuite des transferts de pièces d'accusation. Mais la répétition et le nombre des envois à la Haute Cour, banalisant cette procédure, les remises suivantes ont lieu en séance ordinaire jusqu'au moment où la venue de Dutilloy n'est plus mentionnée au procès-verbal. Le 2 février, le CD fait connaître aux grands procureurs le nom des quatre grands juges, qui avaient été élus dès octobre 1791, en leur adressant le procès-verbal dressé au moment de leur élection par tirage au sort.

Dans le courant du mois de février, le fonctionnement entre le CD, l'Assemblée nationale et la Haute Cour, s'installe de fait sans avoir fait l'objet d'une réglementation. Giraud, secrétaire du comité, est très souvent chargé du retrait des pièces d'accusation auprès des comités et des Archives nationales. Celles-ci sont présentées à l'ensemble des membres du comité. L'un d'entre eux, ou parfois deux d'entre eux, sont chargés à tour de rôle de rédiger l'acte d'accusation. Cette absence de spécialisation garantit l'impartialité des commissaires. L'acte est ensuite présenté en séance, les autres membres pouvant le modifier jusqu'au moment où il est adopté. C'est l'importance de la correspondance qui amène le comité à désigner deux d'entre eux en tant que responsables, le 4 juin 1792. Cette désignation s'inscrit dans le mouvement de division du travail en bureaux, amorcée depuis le mois précédent avec la création de deux postes de commissaires chargés de l'inspection du bureau des procès-verbaux. La masse du travail à accomplir autant que les spécificités qui l'accompagnent entraînent le CD à constater la nécessité de spécialiser ses commissaires. Elle met ainsi fin à un de ses principes d'organisation propre au début de la Législative qui voulait, au contraire, que les missions soient assumées par tous les commissaires à tour de rôle. Ce système initial qui privilégiait l'esprit de corps, de collégialité et de solidarité autour de compétences communes n'a pu résister au mouvement d'accélération que connaît la gestion administrative des institutions révolutionnaires. Comme dans d'autres comités de l'Assemblée, le souci d'efficacité et de rapidité prime et aboutit naturellement à la création de spécialistes par domaine d'intervention.

La désignation, qui devient systématique, de commissaires attachés à des postes au sein des comités, répond aussi à la période de tension entre l'Assemblée et le Roi précédent le 10 août 1792. En ce moment de crise, il devient essentiel que les missions de chacune

des institutions du Corps législatif soient parfaitement visibles et compréhensibles pour le pouvoir exécutif. La portée du travail entrepris devient plus manifeste. La désignation de spécialistes témoigne aussi d'une évolution dans le travail des comités depuis la Constituante. Autant lors des premières années de la Révolution, l'absence récurrente des députés élus dans les comités fragilisait leur fonctionnement et de ce fait interdisait toute spécialisation, sauf pour les plus grands comités, autant sous la Législative, en quelques mois, l'administration de la Nation s'est affirmée et l'implication des députés au sein de leurs comités, permet de mettre en œuvre un travail plus ciblé. Alors qu'au début de la Législative les députés cherchaient encore à séparer le suivi des affaires administratives des dossiers politiques, l'évolution de ses comités lie définitivement l'ensemble des domaines d'intervention sans distinction aucune.

Au nom de ce même principe pragmatique, l'intervention du CD va être de plus en plus celle d'un organe qui assure le fonctionnement structurel de l'institution judiciaire, domaine sur lequel la Haute Cour devient complètement dépendante.

#### **4                    Gestion de l'organisation interne de l'administration de la Haute Cour**

En tant qu'instance centralisatrice de toute la correspondance émanant des grands procureurs, le CD est amené à traiter aussi les demandes de la Haute Cour adressées à l'Assemblée nationale liées à son l'organisation interne. Dès la première séance du 4 février, les grands procureurs de la nation constatent que le local dans lequel ils se réunissent, n'est pas adapté à l'audition des accusés : « Quoique l'accusé fut à quatre pas de nous, nous ne pouvions pas entendre tout ce qu'il disoit. »<sup>379</sup> Ils chargent donc le CD de se rapprocher du Comité de législation qui a déjà eu connaissance de cette situation pour trouver une solution. Régulièrement et jusqu'au 11 juin, les lettres des grands procureurs reprennent cette demande, sans que l'Assemblée, le CD ou le Comité de législation ne trouvent une solution. Cette lenteur n'est pas à imputer à une inefficacité du comité ou de tout autre acteur de l'Assemblée. La position des députés du Loiret interfère dans la décision à prendre concernant le local de la Haute Cour. Ce groupe de députés a attesté que le local convenait parfaitement moyennant quelques

---

<sup>379</sup>AN, D/I§1b/7

aménagements. Avis que les grands procureurs vont s'empresse de réfuter avec des arguments qui semblent recevables, mettant en avant d'abord le coût que ces aménagements engageraient, la durée de leur planification puis de leur réalisation qui amèneraient les travaux à être terminés alors que la Haute Cour aurait achevé ses missions. Autant d'éléments qui justifient, pour les procureurs, la nécessité de trouver une autre solution, mais qui ralentissent dans le même temps la prise de décision. Le comité s'occupe aussi de faire prendre un arrêté sur le mode de garde du bâtiment en faisant établir un corps de garde.

Le CD statue également sur les employés dont la Haute Cour peut bénéficier. Le 3 février 1792, il l'informe que l'Assemblée nationale lui accorde d'avoir un secrétaire-commis aux appointements de 150 livres tournois par mois<sup>380</sup>. Le comité intervient encore auprès de l'Assemblée pour lui signaler le 25 avril que les secrétaire-commis, huissiers et garçons de bureau de la Haute Cour n'ont pas reçu leur traitement<sup>381</sup>. Le 19 juin, après en avoir pris l'arrêté, les commissaires du comité écrivent au ministre de l'Intérieur au sujet de l'envoi du décret sur le traitement des greffiers huissiers de la Haute Cour réclamé par les grands procureurs. Le comité sert encore d'intermédiaire entre les grands procureurs et le ministre de la Justice : le comité lui adresse les certificats des frais de voyage des gendarmes pour leur remboursement.

Le but de l'Assemblée nationale était de créer un centre de correspondance unique. Le CD s'en acquitte pour ce qui est de l'envoi des pièces d'accusation en allant dans les différentes institutions qui peuvent les détenir pour les rassembler et les envoyer. Mais son autorité dépasse cette compétence avec la délégation par le Corps législatif de la rédaction des actes d'accusation. Cette activité place le comité au cœur de l'organisation de la justice d'exception, aspect pour le moins inattendu. Il devient celui qui assure la direction de l'administration de la Haute Cour devenant le relais obligé de toutes les demandes liées aux conditions dans lesquelles elle travaille.

---

<sup>380</sup> AN, D/I§1b/6

<sup>381</sup> AN, D/I§1b/2

## **5 Le devenir de la Haute Cour à la fin de la Législative**

L'arrêt du fonctionnement de la Haute Cour se fait avec presque autant d'hésitation de la part du CD, que pour l'Assemblée nationale au moment de sa mise en place. Pourtant les décrets de janvier 1792 ne laissent aucune ambiguïté sur la nécessité de son renouvellement à la fin de chaque législature.

Au moment où la Haute Cour presse le comité de faire hâter les travaux de l'Assemblée sur son renouvellement, les hauts procureurs ne manquent pas de souligner le manque d'efficacité du comité qui, selon eux, n'a toujours pas relayé auprès de l'Assemblée toutes les difficultés qu'ils rencontraient pour parvenir à réunir l'ensemble des éléments leur permettant de juger une affaire. Cet inconvénient est pour eux la cause de la mauvaise image que les députés ont de leurs travaux, critique implicite des missions assurées par le comité en ce qui les concerne. A l'inverse, la correspondance que le comité leur adresse montre que les commissaires n'hésitent pas à relancer les comités pour obtenir les pièces d'accusation, les procès-verbaux de l'Assemblée ne rendent compte que des rapports soumis pour adoption des décrets d'accusation. En dehors des questions liées essentiellement à leurs locaux, peu d'autres difficultés ont été évoquées devant la représentation nationale.

Le CD reste peu directif depuis la fin août, répercutant par ces hésitations les débats de la Convention sur son renouvellement. Il leur répond le 23 août que « les événements actuels depuis le 10, ont si fort occupé l'Assemblée et le comité qu'il a été impossible à ce dernier de se mettre au courant. »<sup>382</sup> Un premier décret de l'Assemblée nationale du 25 août annonçant la fin prochaine de la Haute Cour permet de dénouer la situation par l'organisation effective du transfert des prisonniers. Ce décret qui a eu le mérite d'éclaircir la situation permet à chacun de reprendre son rôle. Le CD continue l'administration des demandes venant de la Haute Cour, par exemple quand les officiers de la gendarmerie de la Législative leur demandent ce qu'ils doivent faire, relever ou non les détachements en poste à Orléans. La Haute Cour poursuit ses jugements au moins pour les affaires en cours ou par contumace, l'ensemble des accusés ayant alors été transférés.

---

<sup>382</sup>AN, D/I§1b/2

La situation commence à devenir confuse quand le 3 septembre 1792, les grands procureurs reçoivent du ministre de la Justice une expédition d'une loi demandant la traduction à Saumur des prisonniers détenus à Orléans. Or jusqu'à présent, et comme le précise les décrets d'organisation des 27 et 28 janvier, la Haute Cour ne peut être saisie directement par le pouvoir exécutif. L'Assemblée, si elle statue sur le sort des corps administratifs, ne dit rien sur la Haute Cour. Elle est également muette sur le fait de savoir si les grands juges et les hauts jurés doivent également être transférés sur une autre cour.

Le CD règle l'administration de la Haute Cour conjointement avec le Comité de législation afin de résoudre toutes les questions qui peuvent se poser jusqu'au remplacement des hauts procureurs. Avant la décision de la Convention du 25 septembre de la supprimer, le comité, comme la Haute Cour était dans l'attente de successeurs aux fonctions de cette juridiction. Dès la mi-septembre, alors que la Haute Cour essaie de continuer à fonctionner, les commissaires du roi qui interviennent auprès de ce tribunal et l'armée parisienne qui en assurait la garde, ont déjà quitté Orléans. Or des accusés sont toujours en attente de leur transfert, alors que d'autres continuent à arriver. Des témoins et des hauts jurés qui devaient intervenir dans des affaires qui auraient dû être jugée ce mois, lui demandent ce qu'ils doivent faire. La Haute Cour n'ose plus assigner de nouveaux témoins ou convoquer de nouveaux hauts jurés. Le commissaire du roi auprès de la Haute Cour continue à leur présenter les accusés mais les grands procureurs n'ont ni les pièces à charge, ni les actes d'accusation malgré leur nombreuses réclamations du mois d'août. Les actes d'accusation n'arrivant plus, les accusés ne peuvent plus être interrogés et doivent rester au secret plus longtemps que ce que la législation le permettrait. La Haute Cour presse le CD de faire prendre un décret par l'Assemblée nationale pour qu'au minimum, les témoins et les hauts jurés qui avaient été convoqués à Orléans pour des affaires où les accusés sont morts suite aux événements du 10 août, soient renvoyés chez eux. Elle demande aussi si elle ne pourrait pas au moins juger les deux affaires où les accusés le sont par contumace puisque dans ce cas, il n'y a pas de problème quant au transfert des accusés. La situation commence à devenir d'autant plus désordonnée que l'un des grands juges, Albarel, président de la Haute Cour nationale est gravement malade. De plus, deux grands juges et un grand procureur ont été élus à la Convention nationale et désirent prendre leur poste. La

340

législation de janvier 1792 alors en vigueur ne permet pas aux grands procureurs de savoir quelle marche suivre, puisque le fonctionnement qui doit être le leur entre deux législatures n'y est pas évoqué<sup>383</sup>.

La Convention nationale nouvellement constituée adopte le 25 septembre 1792 le décret supprimant la Haute Cour et les affaires en cours sont transférées sur les tribunaux de districts. C'est la fin de cette juridiction d'exception qui a fait des essais tâtonnant autour de la notion, très nouvelle alors, de responsabilité politique au pénal. Le fait de haute trahison, ou crime de lèse-nation, terme couramment employé, relevait donc du jugement d'une autorité judiciaire suprême pour les constituants comme pour les législateurs. L'organisation des jugements a entraîné le CD hors de son activité traditionnelle de surveillance vers un rôle d'acteur du domaine de la justice d'exception.

La surveillance de la circulation des décrets n'est plus la priorité du CD. Il dissocie de plus en plus ses fonctions les unes des autres avec l'avènement de commissaires qui se spécialisent dans ses différents domaines d'intervention. La collation des décrets d'aliénation et la rédaction des décrets d'accusation influencent son organisation. Les derniers mois du CD de la législature, avant même les événements du 10 août 1792, vont profondément réformer ses moyens de fonctionnement. Outre la spécialisation et le morcellement de ses compétences, le comité va nouer de nouvelles collaborations au sein de l'Assemblée. La chute de la monarchie va également l'obliger à reprendre les problématiques restées en suspens depuis le début de l'année concernant les envois des décrets aux départements et le mode de promulgation, les impressions ou l'absence d'impression à effectuer en fonction des types de décrets. Autant de questions que le

---

<sup>383</sup>BnF, LC2-604

Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)  
ministre de la Justice avait soulevées dès janvier mais qui étaient passées au second plan pendant ces quelques mois.

## Chapitre VI

### Les derniers mois de la Législative, le basculement de la Convention nationale

---

Les difficultés politiques que connaît l'Assemblée nationale législative au printemps 1792 et les événements du 10 août 1792, en entraînant la chute de la monarchie, vont durablement modifier le rapport des institutions les unes avec les autres, préfigurant les nouveaux modes de mise en administration qui seront ceux du début de la Convention nationale.

Le contexte tendu de cette période de la Révolution française est favorable à la manifestation de l'autonomisation acquise au cours de ces quelques mois d'Assemblée nationale législative. Depuis octobre 1791, le CD a su mettre en œuvre des savoirs et les mobiliser de façon suffisamment évidente pour l'autoriser à créer des relations inédites avec les autres institutions de l'Assemblée nationale. Entre mars et juillet 1792, il est en mesure de nouer des relations avec d'autres comités. Ces circulations à l'intérieur de l'organigramme du corps législatif transforment l'ordre administratif admis jusque-là et sont porteuses de transformation interne. Ces nouvelles mises en relation rendent comptes d'un contexte où les tensions qui se jouent dans la sphère politique fragilisent tous les équilibres administratifs. La chute de la monarchie va systématiser les processus : classification de la loi, simplification de l'exécution des décrets, maintien de la distinction entre loi et décret pour réglementer la distinction entre acte d'intérêt local et acte de portée générale, tendances ébauchées jusque-là, premières adaptations des impressions avant la fin de l'Imprimerie royale. Les deux mois d'août et septembre 1792

343



Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)  
apparaissent comme un laboratoire d'une action publique qui doit se recréer et que la  
Convention nationale va consolider.

## **1 Entrer en relation avec les autres comités**

L'attention très soutenue que le CD consacre à la Haute Cour de la Justice et à la collation des décrets de ventes des biens nationaux ne le rend cependant pas absent des autres domaines d'intervention. Avant d'être ramené sur ses attributions traditionnelles d'intervention avec les événements d'août 1792, le CD multiplie ses liens avec les autres comités de l'Assemblée nationale dans les premiers mois de 1792.

Au cours de la Constituante comme des premiers mois de la Législative, le CD est très peu en contact avec les autres comités de l'Assemblée, ses compétences ne nécessitant pas de relation à ce niveau. La seule exception est le Comité des inspecteurs de la salle qui du fait de la gestion des secrétaires-commis comme de toute question relative aux locaux, est le partenaire obligé de tous les comités. Pendant cette première période, comme les comités occupaient pour la plupart le même bâtiment des Capucins<sup>384</sup>, les échanges entre eux pouvaient se faire plus directement. Depuis le 31 octobre 1791 les comités se sont répartis entre le couvent des Capucins et celui des Feuillants. La correspondance devient donc le moyen le plus commode de communication. A partir de février 1792, le CD échange un courrier important avec huit comités. Le 8 février il commence à correspondre avec la Commission centrale, le 23 mars avec le Comité des finances, le 4 mai avec le Comité des pétitions, le 20 juin avec le Comité de législation, le 11 juillet avec le Comité de surveillance, le 13 juillet avec le Comité d'instruction publique, le 26 juillet avec le Comité de législation et le 7 août avec le Comité des secours. Les matières abordées peuvent être en rapport avec les compétences du comité en fonction des dossiers traités par chacun des comités. Les questions du local de la Haute Cour de la Nation ou de l'emploi de commis reviennent dans ses rapports avec le Comité des finances. Les décrets d'accusation sont au cœur des discussions avec le Comité de surveillance.

A côté de ces relations par domaine d'intervention se nouent de nouveaux dialogues. Le CD sollicite pour ce qui concerne la circulation des décrets instaure une communication où sa position est celle du donneur d'ordre. L'Assemblée nationale vient de décider le

---

<sup>384</sup>[50] BRETTE

1er février 1792<sup>385</sup> de remettre en place une Commission centrale chargée du suivi de ses travaux, sur le rapport de Hérault-de-Séchelle du Comité de législation. La nouvelle commission s'adresse le 8 février à chacun des comités pour leur demander de lui adresser les informations qui lui sont nécessaires pour remplir ses missions. Elle demande au CD de lui envoyer un « état détaillé et certifié de tous les rapports [...] ajournés jusqu'à ce jour par décrets, [de préparer] ceux dont les premières lectures ont eu lieu »<sup>386</sup>. L'Assemblée nationale législative avait dans un premier temps essayé de se passer de cette Commission en décidant le 24 décembre 1791 que tous les comités devraient tenir un registre sur l'ordre des rapports. Ce nouvel outil devait permettre au président de l'Assemblée, en concertation avec les présidents des comités, de classer les différents rapports à présenter en séance en fonction de l'ordre du jour. Bien que la motion ait été acceptée, le rapport qui aboutit à la création de la Commission centrale et donc qui marque une perte du pouvoir du président de l'Assemblée nationale atteste de l'inefficacité de la mesure. Cette diminution de l'influence du président du Corps législatif dans l'ordre du jour et dans la tenue en général des séances va avoir pour conséquence imprévue de mettre en avant le CD. Quelque temps après son envoi du 8 février, la Commission centrale a réceptionné un ensemble conséquent d'états des différents comités et de notes des rapports à faire par chacun d'entre eux. Face à la masse des informations collectées, elle se tourne vers le CD pour lui avouer son impuissance et solliciter son aide. « Messieurs, la Commission centrale sent de plus en plus l'embarras des choix à faire entre le nombre infini d'objets qu'elle a sous les yeux. » lui écrit-elle le 25 février 1792. Elle requiert l'intervention du CD en tant qu'expert des décrets et familier de la hiérarchie à faire entre eux. Ses membres sont alors reconnus comme ceux qui sont le « plus à même que personne d'apprécier l'urgence de chacun des objets ». Cette reconnaissance double celle que l'Assemblée nationale vient de lui manifester en le nommant le 27 janvier comme centre de correspondance unique pour la Haute Cour de la Nation. Là encore avec la commission, le comité est un peu plus qu'un simple organe qui concourt à la bonne administration de l'Assemblée. Quelques mois de fonctionnement de la nouvelle représentation nationale lui ont permis d'apparaître comme une institution incontournable.

---

<sup>385</sup> AP, T.38 p.78

<sup>386</sup> AN, D/I§1/32

Ce rôle référent, augmenté du travail qu'il assure pendant les mois qui vont jusqu'à l'été 1792, affermit sa position au sein de l'Assemblée. A ce moment-là, il n'est pas seulement le comité qui assure le suivi des envois, mais celui qui a le droit d'intervenir auprès des autres comités pour faire presser la présentation des décrets en préparation dans les comités. Le 7 août, c'est en ces termes qu'il s'adresse au Comité d'instruction publique quand il lui rappelle que l'Assemblée nationale avait décrété un délai de trois jours pour lui présenter le rapport sur les indemnités dues aux hôpitaux alors que ce délai est alors expiré depuis le 1er du mois. Son intervention se justifie par son rôle de surveillance « de l'exécution des décrets » comme il se présente au Comité de l'instruction publique dans une lettre du 7 août 1792 où il l'informe que l'Assemblée lui a donné cette charge. Il semble donc alors compétent pour assurer l'application des décisions de l'Assemblée qui concerne ces décrets. Le comité est devenu un outil d'administration de l'Assemblée, dont l'autorité est reconnue par les autres comités, le Comité d'instruction publique s'empressant par la suite de justifier ce retard. Pour accompagner cette évolution de son rôle, le CD demande aux secrétaires de l'Assemblée nationale d'établir des extraits des procès-verbaux pour les décrets les concernant afin de constituer une collection immédiatement consultable pour leur besoin des résultats des différents rapports dont ils sont les auteurs<sup>387</sup>.

Organe servant d'intermédiaire à l'action de plusieurs institutions, que cela soit le ministre de la Justice ou la Haute Cour de la Nation, son influence s'étend au cours de la Législative jusqu'aux autres comités de l'Assemblée nationale. Ce maillage très serré qui se noue entre les différents comités concourt à l'avancée du travail législatif. Les circonstances politiques se sont aussi profondément modifiées entre janvier et août, bouleversant les rapports que les Constituants avaient mis en place et obligeant les députés à rechercher d'autres solutions pour résoudre les difficultés qui se présentent à eux. L'expérience de ces innovations administratives prépare le passage à la législature suivante.

---

<sup>387</sup> AN, D/I§1/4 Cette collection commence au 9 février 1792 et continue jusque sous la Convention nationale

## **2                    Contrainte de fonctionnement au printemps 1792**

Subissant l'influence de circonstances extérieures au CD, la récente déclaration de la guerre, le raidissement des rapports entre le roi et l'Assemblée nationale entraînent une attention plus grande des comités à l'accomplissement efficace de leurs fonctions. Sous cette poussée, les différents arrêtés que le comité adopte lors de ses délibérations vont dans le sens d'un regroupement par matière et par commissaire. L'influence des événements dans l'organisation interne du comité est d'autant plus grande que les commissaires sont eux-mêmes impliqués dans ces facteurs extérieurs en tant que députés du Corps législatif.

Les mois de mai et juin marquent une accélération de ce mouvement : le 1er mai 1792, Oudot remplace Bernard en tant que commissaire pour l'inspection de la collation des décrets. Sa prise de fonction devait s'accompagner de l'élaboration d'une note des décrets collationnés jusqu'à cette date, à présenter au comité sous huitaine, mais qui ne verra pas le jour. Jouffret et Dameron sont nommés inspecteurs pour l'inspection au bureau des procès-verbaux. Le 10 mai le CD envoie son premier membre à la Commission centrale. Le 4 juin 1792, Oudot et Bremonnier deviennent commissaires chargés de la correspondance avec les grands procureurs.

Ces désignations s'accompagnent également d'une réorganisation interne au cours du mois de juin 1792 dans les deux sections principales du comité, c'est-à-dire au bureau des décrets et au bureau des procès-verbaux. L'interaction entre les commissaires du comité et les événements nationaux influent dans la prise en charge de leur travail au sein du comité. Ces transformations de structure ne s'accompagnent pas, cependant, d'une réflexion préalable sur l'organisation. Elles ne sont que réactions aux contingences des événements. De ce fait la répartition des compétences n'a pas la forme d'une structuration administrative uniforme. Le bureau des décrets et la section des archives, tous deux d'existence ancienne, sont placés à ce qu'on pourrait qualifier d'échelon de 1er niveau. Les commissaires dont les attributions ont été nouvellement créées, ceux chargés de la correspondance avec les grands procureurs et ceux de l'inspection des procès-verbaux occupent aussi ce 1er niveau, mais sans être englobé dans une terminologie de type bureau. L'instauration d'un cadre permet de réagir rapidement aux

situations qui se présentent au comité. La mise en place d'une relation de pouvoir est suffisante pour ce comité, dès lors qu'elle est désignée par le terme de commissaire. Cette fonction reste le mode de désignation rapide permettant la mise en œuvre d'une politique administrative immédiate.

La situation est d'ailleurs assez ambiguë pour ceux qui ont l'inspection des procès-verbaux. Si leur champ d'action est le bureau des procès-verbaux, leurs missions, on l'a vu, ont été intégrées dans celles du comité. Mais cette structure en tant qu'entité administrative reste en dehors de leur propre institution, puisque le bureau des procès-verbaux continue à dépendre du comité des inspecteurs de la salle. Une telle disposition aurait pu mettre en position de faiblesse les commissaires chargés de l'inspection du bureau. Le phénomène de nomination aux différents postes des secrétaires-commis du bureau est créateur de subordination et permet pleinement au CD d'intégrer ce domaine. Les irrégularités d'organigramme ne sont pas un frein à l'action administrative, elles ne sont qu'un reflet de plus de l'environnement en modification dans lequel le comité évolue et dont il fait pleinement partie.

La résonance politique qui part de la Législative jusqu'au comité entraîne dans son sillage les secrétaires-commis. Alors que le comité avait voulu un principe d'absence de hiérarchie entre ses membres, la division des tâches crée un organigramme rigoureux et fonctionnel. Ce travail de catégorisation distingue les fonctions de direction, les fonctions d'encadrement, de surveillance et de contrôle, des fonctions d'application et d'exécution. Les secrétaires-commis sont autant de relais de l'action administrative. Bien que l'organe garde une configuration assez restreinte, l'adaptation aux circonstances lui permet de redistribuer par bureaux des compétences, les travaux à effectuer. La permanence du petit nombre de ses effectifs a assuré la pérennité de son mode de fonctionnement. La composition du comité lui vaut également de pouvoir continuer à travailler dans les mêmes formes jusqu'à la fin de la Législative, chaque arrêté adopté suivant toujours une délibération collective en séance générale, retranscrit sur le registre signé de tous afin d'attester que tous ont participé au travail. Les formes du travail des comités adoptées dans les premières semaines de la Législative sont donc toujours en place. La spécialisation de ses commissaires vise surtout à restituer les contraintes politiques de l'environnement sur le comité. Cette adaptation aux influences extérieures ne permet pas d'acquiescer toute l'efficacité administrative souhaitée.

### 3 Connaissance de la loi oblige

En même temps que le CD tente de faire adopter par l'Assemblée nationale des mesures lui permettant d'organiser de façon efficiente le travail de ses bureaux, les commissaires doivent recentrer leur attention sur des questions qui n'avaient reçu qu'une solution partielle dans les trois premiers mois de la Législative. L'urgence était dans le règlement puis l'administration des décrets d'aliénation des domaines nationaux et dans la préparation des décrets d'accusation. Malgré les relances du ministre de la Justice à l'Assemblée nationale sur les nécessaires mesures à prendre pour permettre la mise en exécution de la loi du 8 juillet 1791 quant aux impressions des lois, le CD n'avait pas répondu.

Le ministre de la Justice avait pris des dispositions internes à son département. Ces demandes sous-entendaient la question connexe de la publicité de la loi. Bien sûr il existe des journaux comme *Le logographe* pour rendre compte du travail législatif, mais comme le souligne le ministre, l'administration ne peut prendre ces informations non authentifiées que comme indication des décrets qui vont leur parvenir. La *Collection générale des décrets de l'Assemblée nationale* de Baudin offre l'avantage d'être complète, mais son édition se fait de façon décalée dans le temps par rapport aux lois dont elle rend compte. Le 21 avril Duranton avait adressé au CD un *Mémorial périodique des lois nouvelles* en demandant qu'il soit autorisé à le diffuser aux ministres et aux tribunaux. Cette proposition du ministre de la Justice va permettre d'avancer sur la question plus générale de la façon dont les décrets sont imprimés et sont diffusés et promulgués. En réponse Jouffret présente le 24 avril 1792 un décret d'urgence pour satisfaire à l'impératif de connaissance complète que les départements, les corps administratifs et les tribunaux doivent avoir rapidement. Donnant son agrément, de fait, sur la qualité de cette publication, Jouffret suggère à l'Assemblée que l'envoi de ce *Mémorial* soit autorisé. L'Assemblée le refuse n'y voyant qu'un journal parmi d'autres. La proposition du comité a par contre le mérite de relancer le débat sur la recherche d'un moyen économique d'imprimer et d'envoyer les lois. Les impressions étant alors réparties au sein de chaque département, elles leur coûtent entre 80 et 100 000 francs à

chacun. La suggestion de l'Assemblée va dans la recherche d'une solution centralisant l'impression et renvoie la question à son CD pour qu'il dresse un rapport sur le sujet et lui fasse une proposition de décret.

Le problème posé par la publicité de la loi se rencontre à d'autres niveaux de la connaissance du travail législatif de l'Assemblée. La représentation nationale décide ainsi le 28 mai 1792 de renouer avec la pratique d'impression des rapports des députés qui doivent lui être présentés et de leur diffusion à l'ensemble du corps législatif. Les rapporteurs se borneront alors à la stricte lecture des rapports<sup>388</sup>. En ce qui concerne la connaissance de ces rapports et des autres documents que l'Assemblée produit, discours, instructions, déclarations, extraits de procès-verbaux, réponses aux pétitions, les départements doivent également les recevoir. Jusqu'à présent c'est le bureau de correspondance du Comité des inspecteurs de la salle qui en est chargé. Le 1er août, le CD présente un premier rapport sur le sujet en décrivant les procédures utilisées. Le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Guerre doivent rendre compte de la façon dont ces types d'actes sont envoyés aux départements. Après avoir reçu la réponse des ministres, le comité se concerte avec le Comité des inspecteurs le 2 août 1792 pour savoir si le bureau de correspondance doit continuer à être chargé de ces envois ou si le ministre doit reprendre ces fonctions. Oudot informe l'Assemblée le 6 août de cette demande du ministre. Le jour même les députés décident que la situation restera inchangée à charge pour le CD de s'assurer de la mise en œuvre de son décret<sup>389</sup>. Le 8 août les commissaires du comité ouvrent une séance extraordinaire à ce sujet. Ils décident d'écrire au Comité des inspecteurs de la salle « pour lui renvoyer les adresses et pétitions relatives aux envois ordonnés aux départements et leur observer que l'objet du CD est de les mettre à même de prendre des mesures pour faire parvenir aux départements auxquels ces envois n'auront pas été adressés, après s'être assurés au bureau de correspondance quelles sont les omissions qui ont eu lieu et si le sieur Baudouin peut encore fournir des exemplaires des différents écrits dont l'envoi a été ordonné. »<sup>93</sup> Le comité repousse sa décision à la semaine d'après.

Presque à la veille du 10 août 1792, les questions levées par la publicité de la loi depuis janvier 1792 n'ont toujours pas été résolues. Elles devront l'être dans un contexte

---

<sup>388</sup> AP, T. t44 p190

<sup>389</sup> AN, D/I§1b/2



différent où l'impératif de réformer les moyens de fonctionnement de l'Assemblée nationale et du pouvoir exécutif, apporte une difficulté supplémentaire. L'absence de résolution de ce problème d'impression et de promulgation des décrets n'est pas le seul auquel les députés de la Législative vont devoir répondre au cours des derniers mois. Se superposent également d'autres difficultés, comme l'arriéré qui s'accumule au bureau des procès-verbaux. Dans le contexte difficile de la veille de la chute de la royauté, les députés en sont encore à hésiter sur les solutions à apporter.

#### **4 Les tâtonnements de l'organisation à l'heure de l'urgence**

Le retard pris dans les transcriptions des procès-verbaux est toujours à l'ordre du jour des travaux du comité. Au mois de juillet 1792, les inspecteurs du CD en poste au bureau des procès-verbaux comptent 2400 procès-verbaux en retard à collationner. Pourtant, le bureau des procès-verbaux cherche à préserver son image d'efficacité. Vannerel, chef de bureau de la 5<sup>ème</sup> section des extraits souligne l'utilité de leur méthode de travail. Sa section se charge des renvois qui n'ont pas besoin de la sanction, le renvoi des décrets qui sont susceptibles d'être sanctionnés est du ressort de la première section. Il précise, non sans une critique à peine déguisée, que ses notes de renvois sont complètes et qu'il les adresse quotidiennement au comité alors que cet organe, sous-entendu le bureau des décrets de Giraud, ne connaît les renvois que par l'intermédiaire du *Logographe*, sa connaissance est de ce fait partielle<sup>390</sup>. Les commissaires cherchent avec l'archiviste et le ministre de la Justice des solutions pour être en mesure de combler ce retard en ce qui concerne les décrets d'aliénation des domaines nationaux et de rendre les collections complètes. L'implication du comité dans ces dossiers comme dans ceux liés à la Haute Cour s'est faite au dépend du bureau des procès-verbaux et du bureau des décrets.

En juillet 1792, l'absence de recours à des secrétaires-commis supplémentaires reste un principe qui ne peut être transgressé. L'Assemblée nationale pense trouver, dans un premier temps, une solution en demandant aux comités de désigner les secrétaires-

---

<sup>390</sup> AN, D/I§1/21

commis qui leur sont attachés et qui ne seraient pas occupés à des tâches internes, pour être envoyés au bureau des procès-verbaux et y assurer l'arriéré des transcriptions<sup>391</sup>. Le Comité des inspecteurs de la salle, assurant la responsabilité sur l'ensemble des secrétaires-commis employés au service de l'Assemblée, désigne des commis du Comité de l'instruction publique comme étant désœuvrés et donc aptes à effectuer ce travail de rattrapage de l'arriéré. Pourtant lors de la réorganisation du bureau des procès-verbaux du 24 mai 1792, des employés qui n'avaient pu être conservés avaient justement été inscrits en surnuméraires pour que dans une circonstance comme celle-là, ils puissent être réemployés<sup>392</sup>. S'agissant d'une tâche temporaire, l'Assemblée nationale préfère recourir aux commis régulièrement employés et inoccupés dans ses autres comités. Le 22 juin 1792, Brémontier, en tant qu'inspecteur auprès du bureau des procès-verbaux, présente à l'Assemblée un rapport sur la situation du bureau et les moyens à mettre en place pour permettre de rattraper le retard des expéditions tout en continuant à assurer les tâches courantes. Alors qu'il demandait l'autorisation d'employer trois à quatre commis extraordinaires, les députés acceptent cette augmentation mais les nouveaux commis doivent être pris parmi ceux déjà employés par le Corps législatif et qui seraient pour l'instant inoccupés dans les autres comités<sup>393</sup>. Entre le 10 et le 18 juillet 1792, le CD écrit en vain par trois fois au Comité de l'instruction publique pour lui rappeler la décision du Corps législatif. Il lui fait remarquer que les secrétaires-commis envoyés, ont quitté le bureau des procès-verbaux huit jours après leur arrivée sans avoir prévenu ni le bureau, ni le CD de leur absence. Ils ne sont plus revenus depuis. Le comité souligne également que, de plus, les quelques transcriptions qui ont été faites avant ce départ, ont dû être entièrement recommencées par les secrétaires-commis qu'il s'agissait de soulager. Ce n'est que le 31 juillet, que le Comité de l'instruction publique réagit en se présentant à la séance du CD, où ses commissaires conviennent avec ceux des décrets qu'ils désigneront nominativement ceux de leurs commis qui doivent travailler au bureau des procès-verbaux et la durée de ce travail<sup>394</sup>.

---

<sup>391</sup>AN, D/I§1/32, dossier de la correspondance du Comité des décrets avec le Comité des inspecteurs de la salle

<sup>392</sup>Voir § L'élargissement des compétences, Le bureau des procès-verbaux et le secrétariat

<sup>393</sup>AP, t45 p468

<sup>394</sup>AN, D/I§1b/\*/2

L'essai de cette solution s'appuyait sur le fait que tout secrétaire-commis d'un comité, reste avant tout attaché au service de l'Assemblée et donc peut être déplacé d'un comité à un autre. La spécialisation grandissante de leur fonction et surtout la faible mobilité des secrétaires-commis qui restent pour la plupart affectés à un même comité aboutissent finalement à l'émergence d'un lien d'attachement entre les commis et leur comité. L'inefficacité de la mesure fait tester au CD une solution que les théoriciens des organisations du XXe siècle ne manqueront pas de souligner : si ceux qui exercent l'autorité ne peuvent trouver au moins un élément qui leur permet d'exercer une influence sur des subordonnés, la relation de pouvoir est alors nulle et le travail ne peut se faire<sup>395</sup>.

N'ayant pas autorité pour aller plus loin que le simple constat de la situation et le rappel à l'ordre du Comité de l'instruction publique, le CD va orienter la Législative vers d'autres décisions. Il se concerta à nouveau avec le Comité des inspecteurs de la salle. Le 6 août, ce dernier ne peut que constater l'inefficacité de la précédente décision. L'insistance des commissaires du CD se fait pressante dans de nombreux courriers où ils demandent à être autorisés à employer des commis-écrivains externes. Le Comité des inspecteurs de la salle autorise enfin le CD de faire appel à des « étrangers qui mériteraient la confiance du comité »<sup>396</sup>. Revenant sur leur réticence à employer du personnel extérieur, ce n'est pas par hasard que la Législative autorise le 9 août 1792 le CD à prendre des commis extraordinaires. Un mois après la déclaration de la nation en danger du 11 juillet 1792 « voulant qu'à cette époque [...] l'exécution [soit] plus active », l'heure est donc à l'efficacité, aucune solution n'ayant réussi à résoudre le problème du rattrapage de l'arriéré. Alors que le CD essaie de trouver une solution au traitement de l'arriéré des décrets accumulés pendant ces derniers mois, il entreprend également un travail de recensement des décrets qui ont été exécutés au ministère de l'Intérieur et à celui de la Guerre. D'après le décret du 1er août 1792<sup>397</sup>, le comité adresse à chacun des ministres une lettre-circulaire leur demandant de vérifier s'ils ont bien reçu l'ensemble des décrets qui concernent leur domaine et si l'expédition dans les départements ne souffre pas de retard<sup>398</sup>.

---

<sup>395</sup> CROZIER Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil

<sup>396</sup> AN, D/I§1b/2, f°61

<sup>397</sup> AP, T. 47 p342

<sup>398</sup> AN, D/I§1/31

Le 23 août, le CD procède alors à une autre réorganisation du bureau des procès-verbaux. Le court délai entre la nouvelle décision du corps législatif et son application tient aux circonstances. Après les événements du 10 août 1792, deux brèves séances réunissent les commissaires les 12 et 13. Mais il faut attendre le 21 pour que le comité reprenne un cours régulier de séances. Le règlement de travail adopté prévoit que le travail sera distribué en priorité aux secrétaires-commis en poste et que des « écrivains externes » ne seront employés que si les premiers sont déjà occupés. Au 23 août son contrôle du bureau des procès-verbaux est entière et prépare l'incorporation au sein du comité que la Convention nationale enregistrera<sup>399</sup>. Le comité profite également de l'autorisation donnée par l'Assemblée, pour élargir son besoin en nouveaux employés au bureau des décrets. Ce bureau composé du secrétaire-commis en chef Giraud et d'un secrétaire-commis Paquet Géry, est augmenté d'un secrétaire, non pas exceptionnel, mais permanent.

Si l'actualité des quelques mois de la Législative avait concentré l'action du CD sur la collation des décrets d'aliénation et sur la bonne marche de l'administration de la Haute Cour de la justice, le renversement de situation opéré par le 10 août 1792 oblige l'Assemblée à organiser la transition entre la première et la deuxième législature. Elle se trouve confrontée à des questions, finalement assez proches de celles qu'avaient dû régler la Constituante, la sérénité du climat en moins.

## **5                    Le travail exceptionnel issu de la journée du 10 août 1792**

Les tergiversations du CD et du Comité des inspecteurs de la salle sur la solution à mettre en œuvre pour résorber l'arriéré du bureau des procès-verbaux se poursuivent jusqu'aux événements du 10 août. Dans ce nouveau contexte, l'Assemblée nationale acquiert l'efficacité administrative qui lui manquait. La paralysie des institutions de quelques jours aggrave l'inflation du nombre de procès-verbaux à retranscrire. Le CD déplace le motif de demande d'affectation de personnel supplémentaire. Au 6 septembre

---

<sup>399</sup> AN, D/I§1b/2

1792, il n'est plus question que d'employer des commis « extraordinairement [...] par suite des circonstances auxquelles a donné lieu la journée du 10 août »<sup>400</sup>.

Le secrétariat en subit directement le contrecoup avec un afflux du nombre des décrets imposé par l'urgence de la situation révolutionnaire. La première conséquence est un renforcement du contrôle effectué sur son travail par l'intermédiaire du CD autorisé depuis le 9 septembre à envoyer au secrétariat deux de ses commis. Leur mission est double. Ils doivent d'une part prendre note avec exactitude des décrets qui arrivent dans ce bureau. Il s'agit bien d'une mise sous surveillance du travail des secrétaires, dont l'une des fonctions était justement cette prise de note. D'autre part, le décret du 9 septembre leur confère une grande responsabilité puisque les deux commis ont autorité pour trier les décrets entre ceux qui doivent être exécutés très rapidement et ceux qui sont moins urgents. Les législateurs orientent son attention sur l'exécution des décrets après la disparition de la sanction et sur le secrétariat. En plus de ce changement dans le travail quotidien, les secrétaires et le CD doivent vérifier tous les procès-verbaux depuis le 10 août pour déterminer ceux qui n'ont pas encore été envoyés au bureau de l'expédition du secrétariat, les secrétaires devant ensuite le faire de toute urgence. Ces procès-verbaux seront notés sur une liste qui sera également déposée au bureau de l'expédition. De plus les secrétaires élus à partir du 21 août sont renforcés par trois suppléants qui sont également élus en même temps afin que le secrétariat puisse établir une sorte de permanence et ne pas se retrouver à accumuler du retard avec des secrétaires retenus par ailleurs.

L'évolution de fonctionnement est d'autant plus nécessaire que les bureaux des ministères commencent à relancer leurs plaintes de lenteur dans l'envoi des décrets. Clavière, ministre des contributions et revenus publics s'en plaint auprès du comité dans une lettre qu'il lui adresse le 9 septembre 1792. La veille de se séparer, le 14 septembre, les inspecteurs chargés de l'inspection du bureau des procès-verbaux font constater par le comité qu'il n'y a plus de difficultés au bureau de l'expédition. Et le 15, l'ensemble des commissaires du comité se réunit pour décider de faire une vérification générale de tous les décrets rendus par l'Assemblée nationale pour voir s'ils ont bien été expédiés et envoyés aux ministres. Ils procèdent à un tirage au sort pour répartir entre eux le

---

<sup>400</sup> *AP*, T. 49, p. 391, décret relatif au paiement des appointements des commis extraordinaires du comité des décrets

travail : Oudot doit vérifier octobre et novembre 1791, Pontard décembre 1791 et janvier 1792, Cornet février et mars, Dameron avril et mai, Jouffret le mois de juin, le nombre de décrets étant en plus grand nombre à partir de là, Brémontiers juillet, Poisson août et Le Moine septembre.

La question du travail supplémentaire exécuté suite au 10 août 1792, va avoir des répercussions lors de la mise en place de la Convention nationale. Les secrétaires-commis du CD ne manqueront pas de réclamer régulièrement rémunération de ce travail extraordinaire qu'ils se sont trouvés à accomplir eux-mêmes. Après avoir acquis le principe de pouvoir faire appel à des secrétaire-commis extérieurs, l'urgence de la situation n'a pas laissé le temps de faire ces recrutements. Ayant assuré eux-mêmes ce travail supplémentaire, la reconnaissance des députés de la Convention nationale est loin d'être acquise. Au début de la Convention, les députés ne manquent pas de manifester leur raideur dès qu'il est question de gratifications exceptionnelles. Le 10 octobre 1792, en exergue du rapport que Grégoire présente à la Convention au nom de la commission des archives<sup>401</sup>, il demande des gratifications exceptionnelles pour les secrétaires-commis des archives. Cambon précise : « Un citoyen ne mérite les appointements attachés à sa place que par un travail actif et assidu ; les gratifications sont un abus que le régime républicain doit proscrire. Récompenser un homme parce qu'il a travaillé, c'est lui dire en quelque sorte que vous le payez habituellement pour faire peu de chose. » Le *Recueil des Archives parlementaires* note que cette sortie a entraîné de vifs applaudissements. Sur ce principe, l'Assemblée adopte un décret ayant une portée générale sur la rémunération des agents. « La Convention nationale décrète que tous les commis et employés qui ont un traitement de la République, ne pourront recevoir, en aucun cas, aucune sorte de gratification. Tous ceux qui en accorderaient, en contravention du présent décret, en seront personnellement responsables. » Un article additionnel nuance cette décision : « Les corps administratifs, les municipalités et les corps judiciaires auraient la faculté de fixer de nouveaux traitements de leurs commis, employés et greffiers, dans une juste proportion avec leur travail, leur zèle et leur assiduité. » Cependant la pratique et les nécessités économiques qu'imposent à tous la prise en compte de situations personnelles difficiles, vont rendre inapplicable le décret qui avait enthousiasmé l'esprit des conventionnels.

---

<sup>401</sup>Voir Partie 4, chapitre II, 3

Les travaux extraordinaires liés aux rattrapages et à l'expédition des décrets de l'après 10 août ont pris une place importante dans les fonctions du CD. Les nouveaux commissaires préparent un état des gratifications que le comité veut proposer à l'Assemblée qui aboutit au décret du 20 septembre 1792<sup>402</sup>. Le sixième de leur traitement est accordé à tous les commis des bureaux de l'Assemblée, aux huissiers et aux garçons de bureau et une gratification particulière revient au secrétaire-commis Ducroisy du bureau des procès-verbaux qui a rempli seul les fonctions de receveur des dons patriotiques, fonctions qui occupaient quatre commis sous la Constituante.

La phase de transition entre les deux Assemblées amène à établir plusieurs constatations sur sa maturation administrative. Au-delà des déclarations sur l'absence de recrutements de secrétaires-commis extraordinaires et sur la non-attribution de gratifications supplémentaires, le poids des contingences extérieures s'impose dans tous les domaines. Les décrets garantissent les principes mais la perméabilité aux contraintes des événements commande des décisions qui se prennent à l'échelon inférieur du comité. Les secrétaires-commis devront eux-mêmes assurer le surcroît de travail, mais fin septembre 1792, au début de la Convention nationale, ils ont tout de même acquis l'accord du versement de gratifications exceptionnelles.

Avec la suppression de la Haute Cour de la Nation, le CD se recentre sur ses missions traditionnelles liées au suivi des décrets. Leur masse accumulée au bureau des procès-verbaux les oblige à se réinvestir dans ce domaine. De plus, comme au début de la Législative, les décrets ne pourront plus être sanctionnés, non pas parce qu'ils relèvent de la typologie des décrets qui ne doit pas l'être, mais parce que, cette fois, la vacance du pouvoir royal est définitive. Après la stabilisation de la promulgation avec le décret du 2 novembre 1790, son évolution au 31 mars 1791, l'Assemblée va devoir à nouveau réformer son fonctionnement.

---

<sup>402</sup> AP, T. 50 p. 187

## **6 L'expédition et l'impression des décrets sans la sanction du Roi**

L'absence du roi ne signifiant pas que le pouvoir exécutif devient inexistant, les législateurs vont modifier en plusieurs temps l'impression, la publication, la diffusion, la façon dont le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur communiquent avec l'Assemblée. Le système établi va devoir être bouleversé.

La critique vient d'abord des ministres nouvellement nommés au lendemain du 10 août sur le travail fourni par leurs prédécesseurs. Roland ne manque pas de souligner le 29 août 1792 dans une lettre qu'il adresse à l'Assemblée et qui est transmise au CD, la négligence du ministre de l'Intérieur précédent qui n'a pas expédié tous les écrits envoyés aux départements par le Corps législatif. Est-ce le signalement d'un vrai dysfonctionnement où le parti pris de ceux qui ont en main le pouvoir exécutif dans ces circonstances particulières et veulent se démarquer de ceux qui entouraient le roi ? La réponse doit être pondérée. En effet dès le 2 août, le prédécesseur auquel il fait allusion, Champion de Villeneuve, avait lui-même envoyé au CD des observations sur la situation des expéditions aux départements qui pointaient le même problème. Il notait qu'il fallait trouver un moyen plus économique et plus rapide pour l'envoi des lois, discours et adresses, dans les départements. Le commentaire remettait en question le rôle du bureau de correspondance chargé jusque-là de faire ces envois. Cette demande semblait ignorer sciemment l'existence du décret du 6 août qui réglait le problème, mais dont l'application avait été suspendue par les événements. La position de Roland est donc l'écho d'un vrai problème resté en suspens. Il est difficile de recevoir la critique en tant que telle de celui qui a déjà été ministre de la Justice le 23 mars 1792 avant d'en être chassé le mois suivant<sup>403</sup>. Comment ne pas être tenté, une fois reprise sa position, de rejeter tout ce qui a été fait pendant les quelques jours où son prédécesseur l'a remplacé ? Au-delà de ce différend, le problème est bien réel.

Danton, au ministère de la Justice, se fait lui aussi l'écho de la même difficulté et demande au président de l'Assemblée nationale, dans une lettre du 29 août 1792, du même jour que la lettre de Roland, d'accélérer les expéditions de décrets pour qu'ils lui soient remis sans délai<sup>404</sup>. En effet depuis le 25 juillet 1792, plus aucune note de l'envoi

<sup>403</sup> AN, D/I§1b/2

<sup>404</sup> AN, D/I§1/31



des décrets du ministère de la Justice vers les autres ministères et vers les tribunaux n'a été adressée au CD<sup>405</sup>. L'absence du roi supprime la sanction et de ce fait impose une réforme de toute l'organisation mise en place depuis 1789. L'exécution par le roi avait été maintenue à tout prix par les girondins. C'est d'ailleurs une lettre de juin 1792 de Roland qui demandait justement au roi de ne pas faire usage de son droit de veto et donc de sanctionner les décrets, qui, une fois rendue publique, a valu son renvoi.

Toutes ces questions vont être reprises par la Commission extraordinaire des douze dans son travail de réforme de l'après 10 août. Le CD participe de ce changement. En fait en l'absence du pouvoir exécutif, le Comité endosse au moins temporairement les compétences du ministre de la Justice. Dès le 10 août, la Commission extraordinaire des douze désigne le comité comme chargé de faire directement les envois aux départements, aux corps administratifs et aux tribunaux de tous les actes du Corps législatif. Ce décret d'urgence précise que les décrets qui attendaient la sanction, comme ceux à venir qui n'auront donc pas la sanction du fait de la suspension du roi, porteront toutefois le nom de loi et auront même valeur que ceux pris jusque-là. Le ministre de la Justice, quand il sera nommé, devra signer les actes et apposer le sceau. Toujours en conséquence de la suspension du roi, le préambule qui porte la forme du consentement royal est supprimé. Le mandement qui le termine sera utilisé comme à l'accoutumée. Le nouveau préambule doit faire l'objet d'un rapport<sup>406</sup>. La nomination presque immédiate de Danton ministre de la Justice ne permet au CD d'exercer ses responsabilités que pendant deux jours.

Dès le 12 août, l'Assemblée rétablit le pouvoir exécutif dans ses fonctions d'envoi des décrets aux autorités constituées, le comité devant toutefois fournir un bordereau des décrets dont il a assuré l'envoi pendant ce court laps de temps. La désignation, même très temporaire, du CD comme celui qui est à même d'assurer un intérim très large dans le cas de la vacance du pouvoir, lui a permis pendant deux jours de suivre et de diriger l'ensemble de la circulation des décrets depuis l'arrivée sur le bureau des secrétaires de l'Assemblée jusqu'à l'exécution. Un long chemin a été parcouru par ce petit Comité dont l'autorité et les compétences n'ont pas toujours eu cette reconnaissance. A partir de la remise en place du pouvoir exécutif et avant que la Législative ne se sépare, différentes

---

<sup>405</sup> AN, D/I§1/4

<sup>406</sup> AP, T. 47 p649

questions qui attendaient leur règlement vont être traitées en même temps que les députés vont préparer l'ouverture de la prochaine législature pour lui donner les moyens de commencer ses travaux.

## **7                    Le décret du 16 août 1792 et la théorie de la distinction entre lois et décrets**

La chute de la monarchie remet en cause le statut de la loi construit sous la Constituante et expérimenté pendant la période de la Législative. L'existence et la place des décrets et des lois étaient pertinentes dans le contexte où la sanction était considérée comme nécessaire pour terminer l'élaboration des actes législatifs avant leur promulgation. Au lendemain du 10 août 1792, les législateurs doivent continuer à faire vivre les décrets comme les lois tant ceux qui ont été adoptés quelques jours avant cette date et qui attendaient au ministère de la Justice une sanction qui ne viendra pas, que ceux à venir. Les actes législatifs qui ne recevront plus la sanction du roi doivent pouvoir avoir la même portée que ceux qui sont conservés en double minutes aux Archives nationales et aux Archives du ministre de la Justice. Les modalités qui vont être mises en place dans le décret du 16 août 1792 permettent d'assurer une continuité législative en jetant les bases d'un fonctionnement qui va au-delà de l'ouverture de la Convention nationale.

« Le CD [est] chargé de distinguer, avec le plus grand soin, les décrets qui doivent être envoyés dans tout l'Empire, ceux qui doivent être imprimés et affichés, de ceux qui n'étant pas d'un intérêt général, ne doivent pas recevoir la même publicité. » La demande d'une action précise du CD formulée à la séance du 16 août à l'Assemblée nationale législative est révélatrice du besoin du corps législatif. La proposition tend à donner au CD plus d'importance dans la catégorisation de la loi qu'il n'en avait jusqu'à présent. De l'intention à la traduction du décret adopté, la décision appauvrit le sens de la demande en le réduisant à une difficulté de positionnant en vertu d'une opposition loi-décret. « Le Comité des décrets est chargé de veiller scrupuleusement à ce que désormais, les lois ou décrets rendus sur des affaires particulières ne soient ni publiés ni affichés à la manière des lois générales de l'Etat, à moins d'un décret exprès qui l'ordonne. »

La Convention nationale renoue ici avec la décision qui avait été prise dans un contexte proche, de vacance du pouvoir monarchique. Après la fuite du roi, le 8 juillet 1791, l'Assemblée nationale avait créé une publication différente en fonction de la destination et de la portée de la loi et des décrets. Une fois le pouvoir du roi rétabli, cette distinction de la loi n'avait pas été reprise dans la Constitution de 1791 mais la loi du 8 juillet n'avait pas été abolie. La représentation nationale de l'après 10 août 1792 ne connaîtra plus que des actes sans sanction. Quelques jours plus tard, elle proroge cette décision ancienne.

Le décret du 16 août 1792, très court, est pourtant inversement important puisqu'il reprecise également les autres fonctions du comité en ce qui concerne le circuit des décrets. Alors que la chute du roi remet en cause toute cette circulation qui a été construite depuis le début de la Constituante où la recherche de l'équilibre, ou au moins d'une harmonisation des relations entre l'Assemblée et le roi a souvent été le maître mot, il est important de fixer très rapidement le nouvel équilibre. Adopté après le décret du 15 août 1792 qui précise la forme des actes du pouvoir exécutif, le décret du 16 fixe l'importance du CD sur l'ensemble de l'appareil législatif.

Que cette nécessité se manifeste par un décret relatif aux fonctions du CD n'est d'ailleurs pas anodine. La Législative n'a pas les moyens d'entreprendre une réforme législative d'envergure qui devrait s'étendre aux compétences de l'exécutif. La tâche en revient à la prochaine législature. Pour autant il lui faut aménager, réorganiser au moins provisoirement, l'ordre nouveau. Le CD, organe intermédiaire entre l'Assemblée et l'exécutif, est opportunément à même de gérer les modifications nécessaires. La deuxième partie que ce décret renferme l'inscrit dans la continuité de ses missions traditionnelles qui semblent ici reconduites. C'est donc bien un souci d'assurer la continuité plutôt que de remise en cause qui anime les députés des derniers mois de la Législative. La distinction dans l'appareil législatif de deux types de décisions, les lois et les décrets, avait donc déjà une existence de fait. Cette fois, la loi trouve ses théoriciens dans les différents projets de constitutions qui seront présentés à la Convention et que l'on retrouve dans la Constitution même de 1793.

## **8 Préparation des modalités de fonctionnement de la Convention nationale**

Le mouvement va dans le sens d'une simplification tant du circuit emprunté que des différents documents échangés entre les services. Les conséquences sur l'organisation du CD sont immédiates, au bureau des procès-verbaux la 1<sup>ère</sup> section des expéditions des décrets déjà pointée du doigt, est supprimée. Le nombre de secrétaires-commis est réduit et passe d'un secrétaire-commis en chef et de ses deux commis, à un seul employé, Calame. Cette modification de service fait sortir son travail du cadre ordinaire, pour le faire entrer dans le cadre administratif du travail extraordinaire avec appointements spécifiques<sup>407</sup>. La structure disparaît, mais les tâches demeurent pour ce qui reste à accomplir sur l'arriéré des décrets et ne seront par réorganisées avant octobre 1792.

Avant ce mois qui marque le début de fonctionnement du CD de la période de la Convention nationale, l'impulsion des modifications est lancée par des initiatives propres au ministre de la Justice et au CD. Leurs décisions seront reprises et transformées en loi au cours des premiers travaux de la nouvelle législature. Danton ministre de la Justice abandonne l'envoi des originaux authentiques des lois aux Archives nationales, pour ne plus envoyer que les minutes des décrets sur lesquelles le sceau est directement apposé<sup>408</sup>. Avec le même souci d'efficacité, Danton abandonne les envois des notes au CD, pour adresser dans la même expédition les minutes originales scellées, les notes des minutes originales et les notes des décrets envoyés aux corps administratifs à l'archiviste<sup>409</sup>. Témoin de la rapidité de la procédure, le nombre de décrets sur lesquels le sceau a pu être apposé, parle de lui-même : entre le 10 et le 16 août, Danton précise que 120 décrets sont concernés. Il faut noter que malgré ce chiffre impressionnant, l'intégralité du travail ne pourra être finie. Il faut attendre le début de la Convention pour que l'initiative du CD apporte une solution. Le 5 novembre 1792<sup>410</sup>, l'Assemblée adopte sa proposition de règlement de ce retard en faisant intervenir six

---

<sup>407</sup> Le 3 juin 1793, le Comité des décrets lui accorde des appointements de 150 lt sur le fond affecté aux travaux extraordinaires (AN, D/I§1c/1 f°106) en reconnaissance du travail accompli au moment de l'après 10 août 1792

<sup>408</sup> AN, D/I§1/29, et AP, T. 48 p. 165

<sup>409</sup> AN, D/I§1/21

<sup>410</sup> AP, T. 53 p.151

commissaires choisis parmi les membres de la Convention, pour qu'en trois jours, ils dressent le procès-verbal en présence du ministre de la Justice, sous la forme d'un inventaire des expéditions originales des décrets sanctionnés avant le 10 août et qui n'auraient pas encore été signés par le roi ou le ministre. Le décret autorise également le ministre de la Justice à les signer et à y apposer le sceau de la République. Une fois cette dernière formalité accomplie, les expéditions seront tout de suite déposées aux Archives de l'Assemblée et à celles du sceau.

Avant cette étape décisive, la Commission extraordinaire des douze a créé dans son décret du 15 août le Conseil exécutif provisoire et fixé les nouvelles modalités de l'exécution et de la promulgation tant sur le fond que sur la forme<sup>411</sup>. L'étape importante en est la lecture des décrets adoptés devant l'Assemblée nationale, sans laquelle aucune expédition n'est possible. Le CD ne manque pas de le rappeler quand il reçoit une plainte d'un ministre. Il peut ainsi préciser que ce retard n'est pas dû à une mauvaise gestion dans ses bureaux, mais à la procédure d'adoption elle-même. Le CD a la possibilité de faire hâter cette lecture, qui une fois effectuée, permet aux secrétaires de l'Assemblée nationale de délivrer les procès-verbaux, ensuite de les remettre au bureau des procès-verbaux, puis de les expédier au ministre de la Justice. Avant même que la procédure d'administration des décrets soit entièrement assurée par le corps législatif, la publicité des décrets et les séances publiques font que les décrets sont connus ; les administrations en réclament ensuite la promulgation rapide.

Quand Danton souligne le 29 août 1792 ne pas avoir reçu le décret du 18 du même mois sur la suppression des commissaires du roi et leur mode de remplacement, ce n'est que le 30 août que la lecture en est faite. Pour avoir à disposition plus rapidement les décrets qui leur sont nécessaires, certains ministères mettent en place une autre organisation : Clavière, ministre des Contributions publiques, envoie tous les jours dans les bureaux du comité un de ses employés pour qu'on lui remette la copie des décrets rendus la veille<sup>412</sup>. Entre le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur, la transmission des décrets ne change pas. Une fois que le sceau a été apposé, le décret est envoyé au ministre de l'Intérieur qui l'adresse aux départements. A charge pour eux d'en assurer l'impression, la publication et la diffusion, actions qui forment la promulgation. Tous les

---

<sup>411</sup> AP, T. 48 p 165

<sup>412</sup> AN, D/I§1b/8

matins, le ministre de l'Intérieur doit rendre compte des décrets qu'il a envoyé aux corps administratifs et aux tribunaux.

Danton pousse à recherche la concentration des actions à mettre en place et l'économie financière appliquées au domaine des impressions des lois. Pour répondre à son initiative, le 6 septembre, le CD obtient l'autorisation que le ministre de la Justice imprime les lois tout de suite et en continu et non plus sur des feuilles séparées avec chacune un timbre et sa signature<sup>413</sup>. C'est enfin la réponse à la demande que le ministre de la Justice avait faite depuis le 14 janvier 1792 et que la situation avait relancé à partir du 1er août, mais que les événements du 10 août avaient suspendue. La question portait plus sur l'application de la loi du 8 juillet 1791 pour distinguer les lois générales à imprimer des lois d'intérêt local envoyées en manuscrit et sur l'impression des pièces annexes. La réponse n'est donc pas tout à fait celle attendue par l'interrogation de janvier et de début août 1791. En septembre, le contexte de travail du Conseil exécutif provisoire relègue ces questions derrières celles de l'économie et de la rapidité de la transmission.

Un des derniers décrets adopté par la Législative assoit un peu plus l'ascendant du CD. Le 9 septembre 1792, l'Assemblée nationale décide de placer deux secrétaires-commis du CD dans les bureaux de son secrétariat pour qu'ils reçoivent directement des mains des rapporteurs les procès-verbaux. Ils devront rester en présence des secrétaires jusqu'à ce qu'ils aient fini d'en dresser la note et si les décrets sont urgents ils les feront expédier immédiatement. Le CD et le secrétariat doivent dresser l'inventaire de tous les décrets pris depuis le 10 août. Le secrétariat qui a perdu certains de ses membres parties en missions en département, sera pourvu en nouveaux secrétaires. Le décret prévoit également qu'un rapport devra être fait sur les secrétaires-commis de tous les commis qui seraient devenus indignes de leur emploi. Enfin, un travail rétrospectif portant sur la Législative est projeté le 12 septembre, mais celui-ci ne verra pas le jour. Les députés sortants demandent la nomination d'un commissaire parmi les membres de chacun des comités pour effectuer un état des décrets adoptés par l'Assemblée concernant son domaine d'intervention.

En un mois des problèmes qui n'avaient pas trouvé de solution durant les huit mois précédents connaissent, dans l'urgence de la situation, une issue : simplification des

---

<sup>413</sup> AP, T. 49, p. 416

procédures de circulation des décrets avec notamment la suppression des expéditions authentiques sur parchemin, concentration des envois des différents documents aux Archives nationales, mise du secrétariat sous la surveillance du CD, lecture des décrets qui prend valeur de validation avant exécution, impression en continu des décrets. Autant d'éléments qui seront repris par la Convention nationale dans ses premiers décrets de fonctionnement. Certains d'entre eux, dans ce nouveau cadre qui se met en place, vont amener un accroissement du rôle du CD.

## Partie VI Conclusion

L'adoption de la Constitution des 3 et 4 septembre 1791 avait permis à l'Assemblée nationale de voir dans son CD une institution qui ne lui est pas seulement utile pour la surveillance de l'envoi des lois, mais dont les compétences dans les échanges avec les corps administratifs et dans les relations étroites avec l'archiviste allaient pouvoir être utilisées utilement à la gestion de la documentation générée par les aliénations des biens domaniaux et par l'administration de la Haute Cour de la Nation. L'importance du 10 août 1792 et ses conséquences, marque la fin de la Législative, tel qu'elle s'était mise en place quelques mois plus tôt. Si tout de suite des procédures nouvelles sont initiées pour pouvoir mettre en exécution les décrets alors que la sanction disparaît, les nombreux décrets qui attendent toujours d'être envoyés aux corps administratifs ne permettent pas au Comité des décrets, ni à l'Assemblée, de tourner immédiatement la page de la monarchie constitutionnelle. Ayant abandonné l'administration de la Haute Cour du fait de sa suppression annoncée, le CD se replace dans ses compétences traditionnelles. Ce positionnement va assurer la transition avec la législature suivante en même temps qu'il prépare ainsi son futur rôle au sein de la nouvelle Assemblée. Les décrets qui ont été adoptés dans les derniers jours qui précèdent sa séparation vont déterminer l'orientation des débuts de la Convention nationale.

Les décrets les plus novateurs ont été pris entre août et septembre 1792, le 10 août ayant joué un rôle d'accélérateur de décisions qui traînaient pour certaines depuis le début de la Législative. L'adoption de la Constitution de 1791 aurait dû permettre à l'Assemblée nationale de travailler sur une base stable, pour autant des lois d'organisation constitutionnelle adoptées sous l'Assemblée nationale constituante ne sont pas abrogées.



Cette contradiction, dont la loi du 8 juillet 1791 sur les impressions est l'exemple régulièrement souligné par les interventions du ministre de la Justice pour trouver une mise en application plus commode. L'autre élément qui va en quelque sorte empoisonner les quelques mois d'existence de l'Assemblée nationale législative est l'héritage du retard de la Constituante dans la collation des décrets d'aliénation des domaines nationaux. A la fin de ses travaux, n'ayant pu présenter à temps son projet de réforme dans ce domaine, la Législative ne peut que transmettre à son tour un héritage bien lourd à la Convention nationale. Enfin dernier aspect, le refus de l'Assemblée nationale à autoriser son comité à employer des secrétaires-commis supplémentaires, le contraignant à ne prendre que des mesures inappropriées a aggravé le retard du bureau des procès-verbaux.

La place du CD est par contre maintenant évidente. Sous l'Assemblée nationale constituante il n'était que l'organe intermédiaire entre le ministre de la Justice et le corps législatif. Il a maintenant pleinement acquis la légitimité de son intitulé, et a montré son rôle absolument essentiel de garant du bon fonctionnement sur tout le circuit des décrets. Présent au secrétariat, il prend directement les rapports des mains des rapporteurs pour les déposer au secrétariat. Ils les expédient directement si les décrets sont urgents et les transmettent au bureau des procès-verbaux dans les autres cas. C'est le CD qui obtient une amélioration des impressions réclamée par le ministre de la Justice. C'est également lui qui a assuré un court intérim pendant les deux jours de vacances du pouvoir exécutif. Ceci laisse supposer que ces travaux vont s'ouvrir sous la Convention nationale dans un contexte d'influence réelle. Toutefois, le retard à traiter dans le domaine des procès-verbaux comme des décrets d'aliénation donne un arrière-plan encombrant. De plus, la suppression de la Haute Cour de la nation ne suppose pas pour autant qu'il va se trouver décharger de la rédaction des actes d'accusation ni du rassemblement des pièces nécessaires à la procédure judiciaire. Le raidissement général du contexte de la Révolution des trois années à venir va influencer de façon déterminante sur le devenir du CD et sur le développement de ses missions.



## PARTIE 4







## **Introduction. La Convention nationale, le temps de la complexité de l'organisation du comité des décrets, procès-verbaux ... et archives**

« Un citoyen ne mérite les appointements attachés à sa place que par un travail actif et assidu ; les gratifications sont un abus que le régime républicain doit proscrire. Récompenser un homme parce qu'il a travaillé, c'est lui dire en quelque sorte que vous le payez habituellement pour faire peu de chose. »  
(Cambon<sup>414</sup>)

Sous la Convention nationale les fonctions mises en place pendant les semaines qui ont suivi la chute de la monarchie durent mais le cadre du CD a changé et le contexte politique est aussi radicalement différent. Le cœur de ses fonctions est toujours consacré à la collation des décrets et à la surveillance de l'envoi des décrets. Cependant, ses compétences sont profondément influencées aussi, par les mutations politiques qui traversent ses années d'existence.

Particularité propre au contexte d'ouverture de la session de la Convention nationale, le CD, comme l'ensemble des autres comités, n'a pas arrêté ses travaux avec la fin de

---

<sup>414</sup> Discours prononcé le 10 octobre 1792 à la Convention nationale

l'Assemblée nationale législative. La demande de l'Assemblée du 10 octobre 1792 de déposer les archives des comités aux Archives nationales n'est pas appliquée. Le cadre de la réunion de la nouvelle législature n'est pas celui de la fin de la Constituante. Contraints de reconstruire l'édifice institutionnel emporté par les événements du 10 août 1792, les députés, au cœur des tensions d'un pays en guerre, s'appuient sur les savoirs administratifs qui ont traversé les bouleversements pour recréer de l'ordre. Tout change, la monarchie constitutionnelle a vécu. La spécialisation des comités de la Législative fait la preuve de leur maturité et de leur capacité d'adaptation à la situation nouvelle. Les comités constituent également une force de soutènement qui va permettre de restructurer tout l'organigramme du corps législatif. Les discussions des députés de la Convention sur la formation des nouveaux comités se produisent alors que les travaux des comités de la Législative continuent. Jusque fin novembre 1792, des ajustements, des transferts de bureaux et de compétences entre services de l'Assemblée ont lieu, des adaptations législatives sont effectuées par la représentation nationale pour se rapprocher des méthodes de travail adoptées de façon empirique en août 1792. Ces mises au point ralentissent la mise en œuvre des fonctions des comités.

Le Comité des décrets et procès-verbaux (CDPV), créé le 3 octobre 1792, assure la distribution de ces compétences dans un agencement administratif fortement marqué par les hommes qui la composent. L'instabilité qui aurait dû s'installer du fait du principe du renouvellement périodique imposé par l'Assemblée est en fait contournée. La permanence des cadres du CDPV, malgré les départs en mission, les nominations dans d'autres comités, permet de stabiliser les pratiques d'administrations. Le bureau formé au CDPV autour des fonctions de président, de secrétaire, d'inspection des procès-verbaux, d'inspection de la correspondance avec les corps administratifs en département et d'inspection des archives, voit se succéder un nombre de ses membres qui y sont régulièrement élus. La concentration de ces missions aboutit à une démarche de « professionnel » marquée. Déterminante de l'action du comité, l'organisation du CDPV doit être interrogée avant tout examen de ses missions du fait de sa spécificité. Dans un contexte révolutionnaire traversé par des tensions multiples, pays en guerre, lutte des partis, recherche des suspects, le CDPV s'autonomise fortement et prennent de la distance avec les événements. Des girondins continueront d'y siéger en pleine Convention montagnarde, de même des montagnards accompagneront le CDPV jusqu'à



leurs dernières séances. Hommes plus caractérisés par leur modération, au-delà des « étiquettes » d'appartenance politique, ils s'affirment comme détenteurs d'intérêts qui traversent les enjeux politiques et dont ils sont en quelques sortes les gardiens. Cette attitude leur permet de s'adapter à la radicalisation politique grandissante et de survivre au 9 thermidor an II.

La surveillance administrative qu'il exerce sur certaines instances comme le secrétariat de la Convention nationale, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice prend une part grandissante de son activité au cours des premières semaines. A partir de décembre 1792 et jusqu'au tournant des journées des 31 mai, 1er et 2 juin 1793, l'influence du Comité de salut public sur ces missions et sur la façon dont le Comité des décrets les exerce est déterminante. La mise en place de la nouvelle publication du *Bulletin des lois de la République*, de la Commission de surveillance de l'envoi des lois affaiblit son action. Néanmoins, l'intégration des missions des Archives nationales sur la vérification des pouvoirs des députés et sur le rappel des suppléants permet au Comité de salut public et au Comité de sûreté générale d'utiliser les compétences acquises par le comité au service de la recherche des députés suspects.

La Convention thermidorienne stabilise les chevauchements d'espace administratif entre le Comité des décrets, procès-verbaux et archives (CDPVA), redéfini par la loi du 7 fructidor an II (24 août 1794), et le secrétariat, l'Imprimerie nationale, l'Agence de l'envoi des lois, les Archives nationales. Débarrassé de la tutelle du Comité de salut public, le CDPVA devient un des éléments de la rationalisation institutionnelle initiée par le pouvoir législatif. Les travaux entrepris dans les derniers mois qui précèdent la fin de la Convention nationale constituent pour certains d'entre eux des constitutions de savoirs qui vont survivre à la suppression des comités. Dans un Etat de droit non abrogé sous le Directoire, les missions les plus stratégiques du CDPVA, administration de l'Agence temporaire des titres et surveillance du dépôt domanial et du dépôt judiciaire vont être l'objet d'enjeux politiques entre les mains d'institutions qui poursuivent leurs activités au-delà de brumaire an IV, comme les Archives nationales, ou qui vont renaître comme les ministères.





## Chapitre I

### Comment on travaille sous la Convention

Le 25 octobre 1792, la Convention nationale pose le principe du renouvellement des comités par moitié tous les deux mois. Ce décret est applicable à tous les comités. Principe fort de cette législature, pas moins de cinq grands décrets au total sont imposés à l'ensemble des comités de renouveler la composition de ses bureaux périodiquement. Les exceptions ne s'appliqueront qu'au Comité de salut public et au Comité de sûreté générale. Le 22 décembre 1792 les comités doivent dans les trois jours qui suivent procéder au renouvellement prévu en utilisant le moyen du tirage au sort pour établir 2 listes, l'une des sortants l'autre des membres restants. A partir de ce tirage, une liste générale devait être formée permettant de renouveler par moitié tous les comités. Le décret du 3 juin 1793 prévoit le renouvellement intégral des comités à l'exception du Comité de sûreté général. Le Comité de salut public nomme les membres des comités au terme du décret du 14 septembre 1793. Le renouvellement par quart est imposé par la Convention nationale thermidorienne le 7 fructidor an II (24 août 1794) et réduit également le nombre des membres pour chaque comité.

Les travaux récents sur les comités de la Convention nationale ont montré que pour la plupart d'entre eux, ces mesures ont entraîné des changements importants dans leur composition. Le CDPV procède bien aux élections régulières et aux renouvellements de la composition de son bureau. Pourtant la physionomie de sa composition change peu. Si les premiers mois de son existence au cours de cette législature suivent les renouvellements prévus, un glissement du sens donné aux renouvellements s'affirme par

la suite. Les causes de changement au sein du CDPV sont plus celles dues aux départs en mission des représentants, à des élections dans d'autres comités où à des députés nouvellement élus mais qui ne siègent pas. Ce bureau stable s'appuie de plus sur un ensemble de secrétaires-commis dont certains sont présents depuis la Législative, voire la Constituante. Leur nombre allant en augmentant, le comité met en place une organisation rigoureuse de son efficacité comme du bon état d'esprit de ces hommes. Ils en font des auxiliaires de leurs actions.

La spécialisation de ces membres aboutit à une spécificité du CDPV créateur d'un rapport particulier entre administration et adaptation à la circulation des courants politiques qui traversent la Convention nationale. Ces hommes qui ne sont pas réélus au CDPV mais qui continuent tout de même d'y siéger, qui partent en mission et reviennent se faire élire au comité à leur retour à la Convention dessinent une architecture administrative dont les intérêts traverses les aléas des changements politiques.

## A La place du législateur

### 1 Les logiques d'un comité numériquement nombreux

L'appartenance longue de certains députés de la Convention au CDPV ne veut pas dire qu'un petit nombre d'hommes ont appartenu à cette institution. Sur l'ensemble de la période de la deuxième législature, 60 députés ont été directement désignés par le CDPV comme faisant partie de ses membres et ont siégé. A bien des égards, chaque renouvellement relève plus d'infime variation des députés qui restent membres par rapport à ceux qui partent. Ces modifications nuancées créent tout de même une nette succession de dix comités. Onze députés ont été écartés de cette étude : désignés par la Convention nationale pour compléter le comité en cas de besoin, si un de leurs membres partait en mission ou changeait de comité, ils n'ont pas été appelés pour siéger <sup>415</sup>.

Des permanences se dégagent avec des commissaires de la Législative qui siègent à nouveau au comité au début de la Convention, députés qui se font réélire régulièrement ou après une absence momentanée. Ce noyau permet de rassembler les compétences aux mains de quelques hommes qui font face aux autres commissaires de passage souvent peu actifs au sein du comité. La capture des pouvoirs du comité aux mains de quelques-uns compense en partie le manque de personnalités politiques de premier plan. L'absence de dérogation à l'organisation commune est bien la caractéristique de tous les comités créés au début de la Convention nationale. Tous les comités sont soumis à l'obligation de renouvellement de ses membres tous les deux mois au terme du décret du

---

<sup>415</sup> Annexe 4 Tableau des députés de la Convention qui ont appartenu au CDPV et au CDPVA. Il permet de suivre les période pendant lesquelles les membres du comité ont siégé, les fonctions qu'ils ont pu exercer. Des informations sur leur parti d'appartenance, leur département de rattachement et sur les professions qu'ils ont exercées avant d'être élus ont également été rassemblées à partir des sources suivantes : [42] *Base de données historiques des députés français*, [44] BIARD, [78] *Acte du colloque Girondins et Montagnards*, [89] KUSCINSKI, [93] et [94] LEMAY

25 octobre 1792. La rapidité de succession des événements révolutionnaires donne donc des orientations politiques adaptées à celles de l'Assemblée à chaque changement des membres des comités, tableau cependant très nuancé en ce qui concerne le CDPV comme nous le verrons.

Du 11 octobre 1792, date de l'élection des premiers membres du CDPV au 26 thermidor an III (13 août 1795) lors du dernier renouvellement du bureau, 60 députés ont été élus pour être membres du comité. Comme pour les législatures précédentes, ces désignations ne sont pas gages d'engagement des députés au sein du comité. On peut estimer à 52% ceux qui ont effectivement siégé au moins une fois. Cependant, on ne peut s'en tenir qu'à une estimation : les s premières séances du comité tenues jusqu'au 21 février 1793 ont lieu sans que soit nommé les présents, treize procès-verbaux de cette période ne sont pas signés. Une approximation de l'investissement des premiers membres du comité est établi à partir du signalement nominatif d'un des commissaires quand celui-ci est désigné pour rendre compte d'un rapport ou d'une lettre ou pour se rendre dans un autre comité ou à la Convention nationale. Les procès-verbaux signés permettent également de s'assurer de la présence effective au moins du président et du secrétaire du comité. A partir du 30 janvier 1793, les deux inspecteurs du bureau des procès-verbaux joignent leur signature à celles des deux précédents. Cela fait peu de certitude en regard de la vingtaine de membres désignés dans les procès-verbaux d'élection au comité de la Convention nationale. D'autres indicateurs peuvent être utilisés pour déterminer ceux qui sont présents et qui ont un rôle au sein du comité. Au moment du renouvellement du bureau suivi par l'élection des commissaires à l'exercice d'une fonction précise dans le bureau, le rédacteur du procès-verbal souligne parfois en continuant à nommer un commissaire en principe non réélu qu'il continue à assurer la même fonction que dans le bureau précédent.

La décision prise le 21 février 1793 de rédiger le nom des membres présents au début de chacune des séances est bien sûr d'une grande valeur. En prenant très tôt cet arrêt, le comité nous met ainsi en mesure d'avoir des données fiables sur les 304 séances tenues pendant tout la Convention, les imprécisions des 4 premiers mois étant ainsi amplement contrebalancées. 60 députés sont donc désignés par la Convention nationale sur toute la période pour composer le comité, 49 siégeront, 9 seront présents moins de 5 fois, 11 ne

viendront jamais<sup>416</sup>. Des différentes fonctions du comité, président, secrétaire, commissaire aux archives, inspecteur des procès-verbaux, inspecteur de la correspondance les 17 députés qui assistent le plus souvent aux délibérations sont également ceux qui concentrent ces postes. Si les nominations à ces fonctions relèvent plus du hasard des élections, le fait d'être nommés plusieurs fois sur ces quelques activités aboutit tout de même à faire d'eux des spécialistes des questions relevant des compétences du comité.

Le chiffre de 17 députés les plus impliqués recouvre une réalité contrastée. Sur 346 séances tenues, les 7 premiers commissaires siègent entre 116 et 273 fois, les 10 suivant entre 62 et 98 fois. A l'échelle inférieure, 7 autres commissaires siègent entre 34 et 55 fois et les 13 suivants entre 11 et 28 fois. Ces inégalités correspondent bien sûr au plus ou moins grand investissement des uns et des autres dans les affaires du comité, mais d'autres paramètres doivent être pris en compte pour nuancer ce propos. Certains commissaires nommés au comité sont arrêtés dans leurs activités en son sein, par leur absence de réélection à un renouvellement de bureau, par l'envoi en mission pour nombre d'entre eux, par le choix que certains élus dans plusieurs comités font en faveur d'un autre comité.

## **2 La succession des députés au rythme des renouvellements**

En introduction à cette partie nous avons rappelé les décrets qui imposent à tous les comités de renouveler leurs membres par moitié puis par quart. Le CDPV, entre le 1er février et le 3 juin 1793, et à nouveau entre le 10 brumaire an II (31 octobre 1793) et le 19 fructidor an II (5 septembre 1794), ne se sent pas concerné par cette obligation. Deux grandes périodes d'une très grande stabilité s'inscrivent dans l'histoire de l'organisation du comité. La seule concession faite ne concerne que la deuxième période, où le comité réinterprète la notion de renouvellement par la redistribution des fonctions du bureau au sein de ces membres. A cet égard il faut distinguer les grandes phases de renouvellement qui modifient partiellement la physionomie du comité en ne réélisant pas certains députés et en faisant entrer d'autres, de simples renouvellements de bureau qui n'ont

---

<sup>416</sup> Voir annexe 4



pour but que de faire tourner les fonctions du comité au sein d'un groupe assez restreint de commissaires.

A la suite du décret du 2 octobre 1792 prévoyant que le CDPV sera composé de 9 membres, le décret du 11 octobre 1792 forme le premier CDPV : d'Albouys, Borie, Cazeneuve, Forestier, La Boissière, Laloy, Lemoine et Poisson, seul ancien commissaire du comité des décrets de la période de la Législative à avoir été reconduit. Six suppléants sont également nommés : Bissy, Cochon-Lapparent, Drulhe, Dupuis, Soullignac, Vernerey. Les quelques mentions de présence dont on dispose pour cette période dans les registres des délibérations montrent que des suppléants comme Bissy sont intégrés aux membres en titre. Présent dès la première séance du 18 octobre 1792, élu secrétaire au côté de Poisson président, cette élection indique qu'il a fallu faire tout de suite appel aux suppléants sans que nous puissions déterminer quelle absence la nomination de Bissy comble. Trois députés qui ne figuraient pas dans le décret de nomination du 11 octobre font également parties du comité. Nous ne pouvons que supposer que parmi les 9 députés désignés comme membres et les 6 suppléants, certains se sont désistés ne permettant pas d'avoir les 9 membres réglementaires. Cependant, toujours par imprécision des délibérations de ces premières semaines, il ne nous est pas possible de savoir qui étaient les absents.

A la séance du 23 octobre 1792, Becker et Blaux rejoignent le CDPV et sont élus inspecteurs pour la surveillance des procès-verbaux, correspondance et renvois. Le 15 novembre 1792, le président et le secrétaire sont renouvelés et à l'occasion de cette modification Rülh entre au comité. Quelques jours avant, Gossuin avait fait adopter à la Convention nationale, le 29 octobre 1792, un décret permettant aux comités de dresser la liste des membres manquant afin qu'un scrutin complémentaire puisse être organisé. La nomination de Rülh en est la conséquence. L'arrivée de Becker et Blaux avait anticipé ce décret qui finalement légitime une solution pratique adoptée par le comité pour garantir de conserver le nombre de 9 membres. Le 18 décembre 1792, Bissy rejoint le Comité de liquidation. Sur ce premier comité, seule la présence d'Albouys, de Becker, de Blaux, de Poisson, de Rülh, de Vernerey et de Bissy jusqu'au 18 peut être certaine puisque du fait de leur fonction, ils signaient les procès-verbaux des séances ou étaient nommément désignés, mais cela ne fait que 7 députés sur les 9 qui devaient composer le comité. Quatre d'entre eux seulement étaient désignés par le décret de

384

création du 11 octobre sur les 14 députés qui avaient été désignés. L'absence de présence de 10 représentants montre les forts mouvements qui ont affecté le comité dans les premières semaines de son installation. Nous pouvons identifier les 2 membres qui se sont joints à ces 7 députés en s'appuyant sur le renouvellement du 22 décembre 1792. Par contre, ce procédé est inefficace pour désigner les deux derniers puisque tous les autres députés du 2ème comité qui sont communs au premier, sont déjà connus par les fonctions qu'ils y exerçaient. Ces derniers membres peuvent être Cazeneuve, Forestier, La Boissière, Lemoine, Cochon-Lapparent, Drulhe, Dupuis ou Soullignac sans que nous soyons capables de les nommer. De ce fait, nous devons conserver dans l'étude de ce premier comité, tous ces députés potentiels. Seul Borie pourrait être exclu ayant été nommé simultanément le 11 octobre 1792 commissaire des archives avec Baudin, il pourrait avoir choisi de se désister du comité pour n'être que commissaire<sup>417</sup>. Dans cette période d'ouverture des travaux de la Convention nationale où au terme du décret des 4 et 7 septembre 1790, les Archives nationales sous la surveillance des commissaires des archives doivent faire un état de leur situation, il est possible que Borie ait choisi de se retirer du comité.

A la suite du décret du 22 décembre 1792, la moitié du comité est renouvelée par élection. Si les membres sortants cessent immédiatement de siéger, les nouveaux membres ne sont pas présents avant le 10 janvier 1793. Becker, Blaux, Laloy, Vernerey sont rejoints alors par Bézard, Gangiacomy, Gautier, Grosse du Rocher, Hubert, Foussedoire, Pressavin, Quirot et Salmon. Le 10 janvier 1793, Albouys qui avait été sorti aux élections, revient cependant au comité, sans qu'aucune explication soit donnée et reprend même son poste de commissaire aux archives pour lequel il avait été élu le 11 octobre 1792 et réélu le 15 novembre 1792. Ce phénomène se reproduira régulièrement. Peut-on supposer que certains sortants restent suppléants, ce qui aurait donné la possibilité au comité de faire de nouveau appel à eux en cas de besoin ? Tout autre explication comme le recours à certains anciens commissaires par convenance rendrait l'institution du principe de l'élection nulle et rapprocherait les membres du comité de pratiques critiquées propres à l'administration d'Ancien régime. Le 26 janvier 1793,

---

<sup>417</sup> Le décret des 4 et 7 septembre 1790 prévoit que deux commissaires des archives seront nommés pour surveiller l'organisation des Archives nationales et pouvoir assurer l'intérim en cas de défaillance de l'archiviste Camus

prenant acte que certains des nouveaux membres, Zangiacomy, Gautier, Foussedoire, Salmon ne se sont pas présentés, leur appartenance au comité est supprimée.

Le 1er février, au moment du renouvellement des fonctions au sein du bureau, les suppléants remplaçant ces absents sont désignés : Monnel, Lejeune et Descamp. La composition et la répartition des commissions, inspecteurs, présidence et secrétariat ne vont plus bouger entre cette date du 1er février et le 3 juin 1793. Passant outre l'obligation de renouvellement par moitié de ses membres, il faudra donc attendre les journées des 31 mai, 1er et 2 juin pour mettre le comité dans l'obligation de procéder à des élections. Pendant ces quelques mois, le comité jouit donc d'une très grande stabilité. Après le départ de Blaux au 1er février 1793, remplacé par Delecloy le 6 février, la composition du comité comprend Albouys, Becker, Bézard, Delecloy, Descamp, Grosse du Rocher, Laloy, Lejeune, Monnel, Quirot, Vernerey. La stabilité des quatre mois est renforcée par l'absence de renouvellement des fonctions au sein du bureau. Laloy est président du comité, Bézard, secrétaire, Albouys, commissaire aux archives, Becker, inspecteur des procès-verbaux depuis une période aussi longue. Sont également inspecteurs aux procès-verbaux Delecloy et Grosse du Rocher. Lejeune et Quirot sont commissaires de la correspondance et Vernerey siège à la Commission centrale. L'absence de modification du comité semble pourtant être isolée par rapport aux pratiques des autres comités. Maria Bettlem Castela i Pujol signale que le 6 avril 1793 le Comité des pétitions et correspondance a été renouvelé, procédure que Raphaël Matta-Duvignau relève également pour le Comité de Salut public<sup>418</sup>.

Le 3 juin 1793, les changements politiques qui affectent la Convention nationale se répercutent sur tous les services qui travaillent dans son périmètre. Le 14, les président et secrétaire sont élus et le 25 juin la répartition des fonctions au sein du bureau est modifiée. Restent de la précédente composition Becker, Bézard, Descamp, Grosse du Rocher, Laloy, Lejeune, Monnel, Vernerey et Blaux de retour. Foussedoire ne siègera pas. Bar et Battelier, suppléants seront appelés à siéger à partir du 27 juin 1793 et Pérard à partir du 14 juillet. Dans les faits, cinq de ces membres, Bar, Bézard, Grosse du Rocher, Foussedoire, Lejeune sont pratiquement absents tout le mois de juillet ayant été envoyés en mission par la Convention nationale. Laloy quitte le comité pour le comité

---

<sup>418</sup> [56] CASTELA I PUJOL, [102] MATTA-DUVIGNAU

de division alors qu'il était un des membres les plus actifs depuis la création du CDPV de la période de la Convention.

Le 3 août 1793, le comité demande et obtient la permission de faire entrer des commissaires supplémentaires en remplacement de ceux qui ne peuvent plus être présents. Cordier et à nouveau Delecloy, puis Auger, Cosnard, Fremanger et Vinet, à partir du 19 août, et enfin Beauchamp et Bouillerot à partir du 24 août, rejoignent les sept membres restants des précédentes élections. Lejeune sera rappelé sur les séances des 24 août au 9 septembre 1793 sans qu'il se présente une seule fois. Le 11 septembre 1793 il sera définitivement remplacé par Echasseriaux jeune. Jusqu'au 14 vendémiaire an II (5 octobre 1793), plus aucun renouvellement n'est organisé. Ceci ne signifie pas absence de mouvements. Le comité élimine de ses listes des membres ceux qui sont les moins présents et procèdent à une redistribution des fonctions. Beauchamps, Blaux, Fremanger quittent le comité, mais ne sont pas remplacés.

Le 10 brumaire an II (31 octobre 1793) est très symbolique puisque c'est le Comité de Salut public qui procède à la présentation de la liste des membres du comité. La démarche est plus formelle et ne touche pas la composition réelle du comité adoptée quelques jours plus tôt avec Auger, Battelier, Becker, Bouillerot, Cordier, Cosnard, Delecloy, Descamp, Echasseriaux jeune, Monnel, Pérard, Vernerey et Vinet. Cette présentation permet seulement de se conformer en apparence au décret du 14 septembre 1793 qui ordonnait que les compositions des comités soient assurées par le Comité de Salut public. Le comité recomposé au début de l'an II s'inscrit toujours dans la continuité.

Pendant toute la période de la Convention montagnarde, le Comité des décrets et procès-verbaux semble à l'abri de l'agitation de la représentation nationale. Plus aucun renouvellement par moitié de ses membres n'est organisé. Le comité se contente de faire tourner les affectations de fonctions entre les membres présents en changeant les affectations de son bureau pratiquement tous les mois, soit en tout 7 changements internes. Au gré des missions sur lesquelles les commissaires du comité sont envoyés, le bureau fait entrer de nouveaux députés mais les délibérations ne précisent pas la procédure qui est alors utilisée. Les départs et les remplacements semblent faire office de renouvellement et dispensent *de facto* le comité d'organiser des élections. Jusqu'à la

grande réforme du 7 fructidor an II, ces départs n'entraîneront pas de remplacements. Echasseriaux quitte le comité le 19 nivôse an II (8 janvier 1794). Le 9 pluviôse an II (28 janvier 1794), Cosnard, Delecloy et Descamp le suivent. En remplacement, Laloy, Le Blanc, Maignen et Marbos entrent au comité le 10 pluviôse an II (29 janvier 1794). Danjou entre au comité le 29 pluviôse an II (17 février 1794), mais n'ayant pu assister à une seule séance, il ne fait plus partie du comité à partir du 3 floréal an II (22 avril 1794). Battelier quitte le comité le même jour. Au moment de la réforme des comités décidée par la Convention thermidorienne, les membres du comité sont : Auger, Becker, Bouillerot, Cordier, Laloy, Le Blanc, Maignen, Marbos, Monnel, Pérard, Vernerey et Vinet.

Au 11 octobre 1792 et au 5 août 1793, le comité atteignait entre 20 et 18 membres. Mais lors des renouvellements, 10 à 12 commissaires composaient en fait le comité. Le nombre de députés qui siègent après thermidor an II est dans cette moyenne basse. De ce fait, le nouveau CDPVA qui naît avec le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794), ne subit pas une baisse de ces effectifs comme d'autres comités, la Convention l'autorise même, le 19 fructidor an II (5 septembre 1794) à faire entrer des membres supplémentaires. On remarque encore ici, la grande insensibilité du comité par rapport à la situation politique du reste de l'Assemblée. Aucun de ses membres présents à la veille de thermidor n'est inquiété, tous restent en poste, rejoints par Baudin, Lofficial et Voulland, et par trois autres députés qui ont déjà fait partie du comité, Voulland, Fremanger et Danjou, ce dernier ne sera vraiment présent qu'à partir du 26 fructidor an II (12 septembre 1794). Ces modifications ne sont pas le fait de l'influence du contexte politique de la Convention nationale, mais des besoins administratifs.

Après avoir renouvelé la répartition des fonctions au sein du comité, le 13 vendémiaire an III (4 octobre 1794), le comité se conforme à l'article 34 du décret du 7 fructidor an II qui prescrit l'obligation de procéder à une élection par quart des membres des comités. Le comité fait le constat que trois de ses membres Laloy, Le Blanc et Pérard sont absents parce que partis en mission pour la Convention nationale et doivent donc être remplacés ; ils ont également besoin d'un quatrième pour compléter leur nombre. Le 18 vendémiaire an III (10 octobre 1794), ils procèdent donc au tirage au sort prévu. Pourtant Engerran, Enjubault et Personne sont seuls désignés sans le quatrième demandé. Au cours de la Convention thermidorienne, le comité semble vouloir respecter

l'obligation de renouvellement par quart plus qu'il ne l'avait fait sous la Convention montagnarde. Le renouvellement par quart suivant, le 13 brumaire an III (3 novembre 1794) procède cependant d'une libre interprétation du terme « remplacement ».

Lors de la séance de ce jour de brumaire, le comité procède à la sortie par quart de ceux qui sont les plus anciens, c'est-à-dire Vernerey, Becker et Monnel, les deux premiers appartenant au comité depuis les débuts de la Convention nationale, le dernier étant arrivé le 1<sup>er</sup> février 1793. Puis le tirage au sort ajoute à la liste des anciens du comité, ceux qui devaient se retirer du comité à savoir Cordier, Bouillerot et Auger. En fait la procédure ne fait qu'enregistrer l'absence d'Auger et Bouillerot qui, indépendamment de leur tirage au sort ne peuvent plus siéger puisqu'ils sont en mission pour la Convention nationale. Par contre Vernerey, Becker, Monnel et Cordier continuent de travailler au comité sans tenir compte du fait qu'ils sont sortants. Deux nouveaux membres remplacent les deux députés réellement partis, Bonguyod et Viquy qui avaient déjà appartenu au comité dans les premiers mois de la Convention. Personne ne part définitivement le 23 brumaire an III (13 novembre 1794).

Au cours du mois de frimaire an III, deux nouveaux membres font leur apparition, Duroy le 14 (4 décembre 1794) qui a déjà appartenu au comité et Gomaire le 23 (13 décembre 1794). Le Blanc revenu de sa mission, reprend son travail au sein du comité à partir du 24 frimaire an III (14 décembre 1794). Bien qu'appartenant toujours au comité, l'arrivée des deux nouveaux membres et le retour de Le Blanc anticipent les prochains départs du comité de Fremanger, Lofficial et Voulland absents puisque partis en mission.

Le 16 nivôse an III (5 janvier 1795) le comité applique la même procédure de renouvellement. Un triage par voie d'ancienneté est effectué et un autre par désignation au sort : Becker et Vernerey sont de nouveau déclarés sortant ainsi qu'Enjubault et Fremanger. Les 23 (12 janvier 1795) les nouveaux sont désignés : Blaux, Descamps, deux anciens à nouveau réélus et Richou, et le 26 (15 janvier 1795) les postes du bureau sont répartis. Cette fois-là, Becker et Vernerey, les plus anciens membres, quittent vraiment le comité après plus de deux ans au comité. Monnel, bien qu'arrivé un peu après, est le dernier « ancien » restant. Fremanger quitte aussi le comité comme le tirage au sort l'avait décidé, ainsi de Lofficial et Voulland en mission. Par contre, comme la

fois précédente, la désignation d'Enjubault en tant que sortant n'a pas de conséquence et il continue de venir aux délibérations du comité. Après le départ de Duroy et Engerran en mission, le renouvellement des fonctions au sein du bureau est l'occasion de l'entrée d'Hubert au sein du comité. Le 14 ventôse an III (4 mars 1795) Le Blanc assiste à sa dernière séance avant de partir en mission.

Le 17 germinal an III (6 avril 1795) a lieu le renouvellement par quart suivant. Il est le signe d'un relâchement dans l'application scrupuleuse du décret du 7 fructidor an II. Un délai supérieur à un mois le sépare de la précédente réorganisation. Il sera de plus le dernier. Par la suite, le comité se contente d'organiser des scrutins uniquement pour changer la répartition des postes entre ses membres. Quand certains partent en mission, un nouveau député apparaît aux séances du comité sans être élu. Baudin, Blaux, Descamps, Marbos et Richou sont sortants. Il faut noter que Marbos reviendra tout de même sans raison donnée, assister à la séance du 13 floréal an III (2 mai 1795). Maignen est désigné comme devant rester parmi ceux les plus anciens. A l'occasion de la composition du nouveau bureau le 26 floréal (15 avril 1795), les nouveaux venus font leur apparition : Auger, Battelier sont de retour au comité, Monysset est nommé. Par la suite, et jusqu'à la fin de la session de la Convention nationale, le comité ne se renouvelle plus. Par contre il organise régulièrement une nouvelle répartition des postes du bureau. A cette occasion, l'incorporation de nouveaux venus à ses effectifs devient possible.

Ainsi lors du changement de composition du bureau, le 23 floréal an III (12 mai 1795), Cornilleau fait partie des membres du comité présents ces derniers mois de législature. Celui du 23 prairial an III (11 juin 1795) voit l'entrée de Lehault. Ils seront les derniers à arriver au comité qui termine ses travaux le 3 brumaire an 4 avec 14 membres : Monnel, Vinet et Cordier pour les plus anciens entrés respectivement les 1er février 1793 et les 3 et 5 août 1793, puis par ordre d'ancienneté décroissante Maignen, Danjou, Enjubault, Bonguyod, Viquy, Gomaire, Hubert, Auger, Battelier, Monysset, Cornilleau et Lehault.

Dix phases<sup>419</sup> se succèdent donc au rythme des renouvellements partiels de bureau entrecoupées par des redistributions de fonction au sein des membres du comité. A partir de juin 1793, leur composition est également affectée par les départs en mission

---

<sup>419</sup> Voir annexe 4 p.617

en département, entraînant l'intégration des suppléants, ou obligeant la Convention nationale à procéder à des scrutins de complément afin de mettre les comités en mesure de pourvoir aux postes manquants. Départs et arrivées dessinent un comité qui nuance son évolution en minorant l'incidence du rythme des orientations politiques de la Convention nationale.

### **3 Les orientations politiques au rythme des**

Le renouvellement partiel et périodique imposé par la Convention nationale à ses comités n'entraîne pas de bouleversement de grande envergure d'un scrutin à l'autre. Toutefois, renouvellements ces modifications par petites touches introduisent de subtiles adaptations à l'évolution de la tendance politique de la représentation nationale. Comme à la Convention des premiers mois, le comité équilibre membres appartenant à la Montagne ou à la Gironde et à la Plaine d'octobre 1792 à mai 1793. Puis avec la Convention montagnarde, le comité devient résolument montagnard au lendemain des journées des 31 mai et 1er et 2 juin jusqu'à l'après thermidor an II, pour perdre progressivement de plus en plus de députés montagnards au profit de députés modérés dans le contexte de la Convention thermidorienne. Ce constat d'ensemble doit cependant être nuancé par l'orientation politique de ceux qui siègent le plus souvent au comité, par le poids que représentent ceux qui monopolisent les fonctions de présidence, de secrétariat, d'inspection et de commission<sup>420</sup>.

Le premier comité formé à l'issue du décret du 11 octobre 1792 équilibre les députés appartenant à la Montagne au nombre de 9 par rapport aux 2 girondins augmentés de 7 députés plutôt modérés ou appartenant à la Plaine. Après le scrutin du 22 décembre 1793 et celui du 1er février 1793 commence à apparaître un faible déséquilibre en faveur de la Montagne<sup>421</sup>. En l'absence de certitude quant à la présence effective des députés qui le composent, il est donc difficile de pousser plus loin cette analyse. Cependant, des six députés qui sont désignés le 18 octobre 1792 en tant que président,

---

<sup>420</sup> L'appartenance politique des différents membres du comité sur toute la période de la Convention nationale a été effectuée à l'aide des listes des girondins et des montagnards publiées dans les actes du colloque Girondins et Montagnard [79], les informations manquantes ont été collectées dans la base de données des députés français du site Internet de l'Assemblée nationale [42], croisée avec le *Dictionnaire des conventionnels* de Kuscinski [90]

<sup>421</sup> Pour mémoire les listes des membres présents par séances n'apparaissent dans le registre des délibérations D/I§1c/1 qu'à partir du 21 février 1793



Poisson, secrétaire, Bissy, commissaire des archives, Albouys et inspecteurs des procès-verbaux, Becker, Blaux et Vernerey, seuls Bissy et Vernerey appartiennent à la Montagne. Les changements survenus, issus du renouvellement du 22 décembre apportent peu de modifications dans la répartition des fonctions, ceux du bureau précédent ayant été renouvelés à l'exception de Bissy qui a choisi d'entrer au comité de liquidation après y avoir été élu et de Poisson qui n'est pas réélu. La composition du bureau de cette fin 1792 reconduit les députés : Albouys reste aux Archives nationales, commissaire des archives, Becker et Vernerey restent inspecteurs des procès-verbaux. Blaux est élu président et Bézard, nouvellement élu, devient secrétaire. Ce bureau bien que plus restreint garde son équilibre en faveur de la tendance modérée avec 3 de ses membres, cette fois-là contrebalancée par la nomination de deux Montagnards à la présidence et au secrétariat.

Cet équilibre commence à se modifier très légèrement à partir du 1er février 1793 reproduisant de façon atténuée les modifications politiques de la Convention nationale. Sur les 7 membres reconduits, 4 appartiennent à la Montagne, Bérard, Grosse-Durocher, Laloy et Vernerey. Les 4 nouveaux députés se répartissent entre Montagne et Plaine et modérés d'autre part. Cependant, ce n'est encore qu'un léger infléchissement puisque la répartition des fonctions du bureau se fait équitablement entre les deux grandes tendances. Dès les débuts du comité s'affirme une caractéristique que nous noterons à d'autres occasions : la faible répercussion des modifications politiques de la Convention. Le profil du comité est celui d'une instance qui s'inscrit dans l'organigramme de l'Assemblée mais sans peser sur elle d'un point de vue politique. Il se positionne plutôt comme un rouage administratif qui travaille dans une plus longue durée, puisque ce comité du 1er février n'est pas renouvelé avant le tournant des journées des 31 mai et 1er et 2 juin 1793. Le scrutin au lendemain de ces journées est marqué par la fin de la Gironde à la Convention nationale. Sur 13 membres, 10 appartiennent à la Montagne. La minorité formée par Becker, modéré, et Descamp et Blaux, Girondins, est atténuée par la plus grande importance que ces membres accordent aux fonctions exercées au comité. Becker est élu président du comité et Blaux secrétaire. Les autres 6 postes sont aux mains de députés de la Montagne qui, sauf pour le nouveau membre Pérard, étaient déjà présents dans le comité précédent et y exerçaient soit la même fonction soit une autre. De ce fait, c'est moins leur appartenance politique qui pèse sur le comité que la

continuité administrative qu'assure la répartition des fonctions entre les mêmes députés.

Ceci offre une garantie de permanence des actions déjà entreprises au-delà des nécessités issues de l'importance prise par la Montagne au sein de la Convention nationale. La priorité de l'efficacité administrative est d'autant plus forte que les députés commencent à être désignés pour partir en mission dans les départements, resserrant le comité sur un nombre de membres plus restreints, chacun devant assurer les missions qui sont celles de son domaine bureau des décrets, bureau des procès-verbaux, commission auprès des Archives nationales pour la collation des décrets, commission pour la correspondance et les renvois, représentation auprès de la Commission centrale.

Pour compenser ceux qui sont partis en mission, la représentation nationale accorde la nomination de nouveaux membres le 3 août 1793. Plus nombreux en députés que les précédents, le comité tente de rattraper le niveau légal des 9 membres plus les suppléants. L'augmentation de leur nombre se fait toujours en faveur de la Montagne. Les départs des représentants en mission et leur remplacement maintiennent cette orientation politique. Cependant le poids de ceux qui détiennent les fonctions du bureau la nuance. La Montagne n'en détient pas le monopole. Ceci tient beaucoup à la présence d'un député comme Becker qui alterne les fonctions d'inspecteur des procès-verbaux, qu'il détient depuis le 11 octobre 1792, de commissaire de la correspondance à partir du 16 vendémiaire an II (7 octobre 1793), de commissaire des archives à partir du 26 brumaire an II (16 novembre 1793) et de commissaire à la Commission centrale à partir du 9 ventôse an II (27 février 1794). Dans une moindre mesure les fonctions d'Auger corrigent l'importance numérique des montagnards : il est successivement commissaire aux archives à partir du 3 août 1793, inspecteur suppléant des procès-verbaux à partir du 16 vendémiaire an II (7 octobre 1793), inspecteur des procès-verbaux à partir du 26 brumaire an II (16 novembre 1793), secrétaire à partir du 17 germinal an II (6 avril 1794) puis président à partir du 19 floréal an II (8 mai 1794). Becker et Auger sont également très présents aux séances du comité. Le poids qu'ils y exercent minore l'influence politique des Montagnards. Cependant à la veille du 9 thermidor an II (27 juillet 1794) le comité reste majoritairement montagnard y assurant ainsi la nette domination de ce courant depuis le 3 juin 1793.

Au lendemain de la réforme des comités issue du décret du 7 fructidor an II (24 août 1794), les élections du 19 fructidor (5 septembre 1794) reconduisent nombre des

anciens membres. L'augmentation de leur nombre porté à 16, permet de faire entrer deux députés modérés, Baudin et Lofficial, contre trois nouveaux députés montagnards, Danjou, Fremanger et Voulland. Les 5 députés formant le courant modéré du comité, Auger, Becker, Marbos, Baudin et Lofficial amorcent le renversement de tendance en leur faveur que le comité va connaître jusqu'au moment de sa séparation à la fin de la Convention nationale. Cependant les fonctions maîtresses du comité sont détenues exclusivement par les députés Montagnards à l'exception de Lofficial alors commissaire des archives avec Vinet, Montagnard, lui aussi commissaire aux archives en double poste. Un troisième commissaire des archives, Voulland, encore un Montagnard, renforce ce pôle qui correspond aux nouvelles fonctions du comité de la période thermidorienne sur les archives de la République. Voulland cumule par ailleurs les fonctions de président des séances. Les autres Montagnards qui se partagent les postes du bureau sont Maignen, secrétaire et aussi commissaire de la correspondance, Le Blanc inspecteur des procès-verbaux.

Lors du renouvellement partiel du 13 vendémiaire an III (4 octobre 1794), le courant sera composé de 7 députés modérés contre 10 appartenant à la Montagne. Le bureau qui est élu enregistre ce renforcement des modérés. Ils détiennent alors trois postes. Becker, en tant qu'inspecteur des procès-verbaux, fait plus valoir sa compétence et son expérience dans ce domaine que ses convictions politiques puisque c'est la septième fois depuis le 11 octobre 1792 où il exerce cette fonction. Engerran le seconde à l'inspection des procès-verbaux, constituant ainsi un domaine entièrement aux mains des modérés. Face à cette commission, celle des archives est elle majoritairement montagnarde. A l'exception notable de Lofficial dont le rôle au sein de la commission des archives va être déterminant dans la mise en place de la réglementation liée à l'application de la loi du 7 messidor an II (25 juin 1794). Pôle toujours très important du fait de l'énorme travail à fournir dans le domaine des Archives, trois Montagnards sont également présents et qui ne sont pas des membres secondaires du comité : Monnel présent au comité depuis le 1er février 1793, manquant très peu de séances, a exercé de nombreuses fois toutes les fonctions du bureau ; Voulland, qui bien qu'arrivé en même temps que Lofficial le 19 fructidor an III (5 septembre 1794) reconduit son mandat précédent aux archives tout comme Lofficial. Enfin Vinet entré au comité le 3 août 1793 aura été le plus souvent commissaire des archives avec huit élections à ce poste. Le

dynamisme et la volonté d'exécution de la politique de triage définie dans la loi du 7 messidor doit beaucoup à ce groupe d'hommes. Maignen est secrétaire, remplacé par Danjou au renouvellement des fonctions de tête du comité du 26 vendémiaire an III (17 octobre 1794). Voulland reste président.

Les renouvellements partiels des 13 brumaire an III (3 novembre 1794), 16 nivôse an III (5 janvier 1795) et 17 et 26 germinal an III (6 et 15 avril 1795) ramènent une situation d'équilibre entre les deux grands courants. Les fonctions de présidence et de secrétariat sont encore aux mains des Montagnards Vinet et Danjou le 13 brumaire, mais lors du renouvellement du bureau du 23 frimaire an III (13 décembre 1794), Danjou passe à la présidence rejoint par Bonguyod, modéré, au poste de secrétaire. L'équilibre des forces caractérise ce bureau, trois postes sont détenus par des modérés Bonguyot, Gomaire, commissaire des archives et Viqy, inspecteur des procès-verbaux et trois autres sont au main des Montagnards Danjou, Enjubault, commissaires des archives, Duroy, commissaire de la correspondance. Au-delà de cet équilibre, le bureau que les élections ont amené pour la période du 13 brumaire au 16 nivôse an III est surtout marqué par la « jeunesse » des membres du bureau aux fonctions clefs du comité. Leur point commun est d'être entré récemment au comité et donc d'avoir moins d'expérience dans le suivi administratif qui leur incombe. Certes les « anciens » Becker, Cordier, Maignen, Monnel, Vernerey et Vinet sont toujours présents. Mais pour Becker et Vernerey il s'agit de leur dernier siège, et pour la première fois depuis leur arrivée au comité, ils n'exercent aucune fonction étant donc réduit à de simples interventions en délibérations. Cet affaiblissement relève d'une volonté délibérée de la Convention nationale qui lors du renouvellement par quart du 13 brumaire an III avait sorti d'office les plus anciens Becker, Cordier et Monnel. Etant déclarés sortants, ils n'ont pu être élus au bureau. L'intention de l'Assemblée est donc bien de pouvoir écarter ceux dont l'autorité acquise dans leur domaine d'intervention peuvent amener à une position dominante au sein de leur comité comme au sein de la Convention. Toutefois, dès le lendemain de leur « sortie », les trois députés sont toujours présents aux séances du comité comme pratiquement à toutes celles de cette session. Il semble admis au comité qu'en cas d'élection défavorable, les députés sortants peuvent continuer à y siéger et participer aux délibérations.

Lors du renouvellement par quart du 16 nivôse an III (5 janvier 1795), le bureau qui est élu en même temps est aussi dans l'équilibre des tendances politiques de ses membres, mais surtout est en position de moins grande faiblesse par rapport au bureau précédent. Becker et Vernerey ont été sortis lors du renouvellement du fait de leur ancienneté, et cette fois ils ne siégeront plus, mais Monnel, Cordier et Vinet, les plus anciens, à être encore présents, font de nouveau partie du bureau élu, Vinet en tant que commissaire des archives, Monnel inspecteur des procès-verbaux et Cordier commissaire de la correspondance. Face à ces trois Montagnards, Danjou reste président en cumulant également la fonction de commissaire des archives. Entré au comité que depuis quatre mois, il commence tout de même à avoir une certaine expérience des dossiers du comité étant presque toujours présent aux séances du comité et ayant toujours exercé des fonctions au bureau depuis son entrée en étant soit secrétaire, soit président et commissaire des archives. Malgré l'intention de la Convention de rompre avec la pratique de la spécialisation des membres des comités, ceux-ci la recréent tout de même au gré des renouvellements de bureau. Gomaire d'abord secrétaire puis commissaire aux archives et Bonguyod, commissaire de la correspondance, renforcent l'aile modérée du comité, tendance qui atteint l'égalité du nombre de membres par rapport à ceux de la Montagne, quand Blaux, Descamps et Richou font leur entrée le 23 nivôse an III (12 janvier 1795). Notons qu'Enjubault était en principe déclaré sortant par scrutin, mais tout comme Becker, Monnel et Cordier l'avaient fait, il continue toujours à venir aux séances avec assiduité, et cela sans discontinuer jusqu'à la fin de la session de la Convention thermidorienne.

A partir du dernier scrutin de renouvellement par quart du 17 germinal an III (6 avril 1795) suivi de quatre réélections du bureau les 23 floréal an III (12 mai 1795), 23 prairial an III (11 juin 1795), 23 messidor an III (11 juillet 1795) et 26 thermidor an III (13 août 1795), les fonctions vont tourner entre les 13 membres restants de ce comité de ces derniers mois. Avec le dernier membre entré, Lehault, le 23 prairial an III, le comité a alors une majorité modérée par rapport aux Montagnards. Il faut souligner que les plus anciens sont tous des Montagnards, Monnel, Vinet, Cordier, Maignen, Danjou et Enjubault avec en face d'eux que trois modérés qui peuvent afficher une certaine ancienneté Gomaire, Viquy et Bonguyod. Cependant, particularité politique du CDPV,

l'équilibre reste atteint par la constance de tous les membres, les plus anciens comme ceux nouvellement arrivés, à assister à ces dernières séances.

C'est finalement l'expérience qui sera également privilégiée par le comité quand la Convention nationale lui demande le 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) de choisir deux de ses commissaires, réélus au sein du Corps législatif, pour conserver les archives et procéder à leur triage<sup>422</sup>. Des derniers membres, le comité désigne Vinet et Enjubault, deux Montagnards, qui ont été le plus souvent commissaires des archives avec huit élections pour le premier et cinq pour le deuxième. Au-delà des opinions et des tendances politiques, les commissaires du comité dessinent une institution où l'attachement à servir le bien public est supérieur aux appartenances des uns et des autres, ce qui permet à des personnalités de la plaine comme Becker de se maintenir au poste important d'inspecteur des procès-verbaux pendant de longs mois, ou à des députés de la montagne comme Danjou, Cordier, Monnel ou Vinet de se maintenir, et d'exercer également des fonctions, pendant toute la durée de la Convention thermidorienne, sans que leur présence ou leur action ne soient remises en cause. Une certaine dépolitisation est en œuvre au CDPV. La déclaration du montagnard Laloy à ses collègues du comité au moment où, le 22 juillet 1793, il choisit à la fin de son mandat de rejoindre le Comité de division où il vient de se faire élire, résume ce sentiment qui unit les hommes du comité : « Il a prié ses collègues d'agréer l'expression de ses regrets et pour récompense (s'il a mérité leur estime) de lui conserver ces sentiments d'affection fraternelle dont il a reçu des témoignages marqués tant qu'il est resté avec eux, il a protesté de son sincère attachement au comité en général et à ses collègues en particulier et de son dévouement à les aider et les servir dans toutes les occasions qu'on pourrait lui fournir. »<sup>423</sup>

Le poids représenté par les membres du comité qui assistent le plus souvent aux séances et qui exercent des fonctions du bureau en fait un comité à majorité montagnarde. L'impact des opinions politiques n'est cependant pas le trait majeur de l'état d'esprit des hommes du comité. Subissant de façon atténuée les évolutions politiques de la Convention nationale, en même temps qu'ils y réagissent de façon décalée dans le temps, les députés du comité s'affirment avant tout comme des professionnels de leur

<sup>422</sup>Duvergier T. 8 p.440

<sup>423</sup> AN, D/I§1c/1, f° 235 déclaration de Laloy à la séance du 22 juillet 1793, les parenthèses sont présentes dans le texte

domaine et restent, en tant que membres du comité, protégés des troubles de la période.

Le cumul des fonctions du bureau sur un nombre restreint d'entre eux aboutit à donner une importance plus grande à l'expérience qu'ils peuvent en tirer, prenant ainsi le pas sur leur tendance politique personnelle. Une vraie interaction de groupe s'y crée entre ceux qui, élus, choisissent d'y être présents. Une étude au cas par cas nuance le propos. Si les députés entrés très tôt au comité sont les plus présents par la durée et par le nombre de postes exercés au bureau, d'autres entrés plus tardivement ou n'étant restés que sur une période plus restreinte, compensent leur « jeunesse » par leur très forte implication.

#### **4 La présence des députés au comité des décrets**

Malgré le nombre important des renouvellements par moitié d'abord puis par quart pendant la période thermidorienne, le comité a vu passer 60 députés, dont le nombre peut être divisé de moitié une fois éliminés ceux qui n'ont jamais assisté à une séance ou ceux qui y ont assisté moins de 5 fois. Sur la trentaine de députés qui ont été le plus présents, l'échelle d'importance est espacée, allant des 11 présences de Quirot aux 273 séances assurées par Monnel député présent le plus de temps sur toute la période de la Convention et très investi également au bureau du comité.

33 exercent des fonctions au bureau au moins une fois, mais dans les faits, un noyau de 14 membres présents à plus de 78 séances sur 346 au total concentre les fonctions du bureau. L'ancienneté de leur entrée au comité et leur investissement dans le bureau ont joué pour beaucoup d'entre eux. Monnel est présent à 273 séances et totalisant 10 élections au bureau, dont 5 aux procès-verbaux, Vinet présent 212 fois, est celui le plus souvent réélu au bureau, soit 18 fois avec une plus grande spécialisation sur les archives, Becker est présent 170 fois, élu 12 fois dont 7 aux procès-verbaux. Pérard ne fera partie du comité qu'entre le 3 juin 1794 et le 13 vendémiaire an III (4 octobre 1794) mais sera présent 85 fois, onzième membre du comité par ordre décroissant des présences et sera élu 8 fois au bureau. Gomaire arrivé que le 23 frimaire an III (13 décembre 1794) siège jusqu'à la dernière séance, sera présent 87 fois, au 10ème rang des présences, et siègera 9 fois au bureau, dont 4 fois aux archives.

Ceux qui ont pu assister à de nombreuses séances et sur une longue durée restent sans surprises des députés comme Monnel et Vinet. Ce rapport de proportion jette un éclairage différent sur l'investissement d'un député comme Vernerey qui a été présent sur 78 séances, a été élu 8 fois aux différentes fonctions du bureau mais, alors qu'il a été élu au comité sur une période aussi longue que Vinet ou Becker, totalisant 257 séances, n'a été en fait présent qu'à 30% d'entre elles. *A contrario*, nombre des députés qui ont siégé sur une très courte période pendant les derniers mois de la Convention thermidorienne, ont été très peu absents. Gromaire n'a commencé à siéger qu'à partir du 23 frimaire an III (13 décembre 1794) mais a assuré une présence effective sur 92% des séances, Enjubault présent à peine plus longtemps assure 86% d'entre elles. Il en est de même de députés comme Engerran, Richou qui ne sont élus que sur une période représentant 37 et 35 séances mais y passent 76% de leur temps. Cet état permet de mettre en lumière la difficulté d'assurer une présence suivie aux séances d'un comité, alors qu'à partir du 3 juin 1793 les députés doivent régulièrement partir en mission en départements ou s'investir dans des commissions temporaires. Leur mandat au comité peut souvent être contrarié par leur nomination à plusieurs postes en même temps les obligeant à choisir. Ainsi Borie entre au comité le 11 octobre 1792 mais le même jour il est également nommé commissaire aux Archives, chargé au terme de la loi des 4 et 7 septembre 1790 de l'inspection des Archives nationales et de l'intérim de l'archiviste en cas d'incapacité de ce dernier. Le 21 novembre 1790 il est également nommé avec Rühl, élu, lui, au comité le 15 novembre 1792, avec les 12 commissaires qui doivent dépouiller et vérifier les papiers trouvés aux Tuileries. Parallèlement Rühl faisait déjà partie depuis le 6 novembre 1790 de la commission chargée de la surveillance de la traduction des décrets au ministère de la Justice. Le même enchevêtrement de fonctions se produit avec Baudin quand il entre au comité le 19 fructidor an II (5 septembre 1794). Nommé en même temps que Borie pour être commissaire aux Archives<sup>424</sup>, ils sont alors tous deux dans l'obligation d'assurer le travail de Camus alors en captivité. La plus grande constance des députés au comité à la fin de la Convention thermidorienne traduit leur moins grande sollicitation sur des missions extérieures au comité et l'importance accordée à l'achèvement des travaux en cours dans les différents bureaux

---

<sup>424</sup> Il s'agit ici des fonctions prévues par la loi des 4 et 7 septembre 1790, commission permanente mais dont le but est surtout d'inspecter les Archives nationales à chaque nouvelle législature et d'assurer l'intérim de l'archiviste si nécessaire.



du comité avant la séparation de cette Assemblée. Néanmoins la proximité institutionnelle entre ces différentes commissions et le comité témoigne de l'intérêt de ces hommes pour les domaines couverts par ces différents services.

D'autres députés sont plusieurs fois réélire au comité. Certains comme Auger, Danjou, Laloy, Blaux, Delecloy ou Albouys seront élus deux ou trois fois au comité sur des périodes différentes. Leur mandat est parfois entrecoupé par une période où ils sont envoyés en mission, ou bien où ils travaillent au sein d'un autre comité. Nous écartons ici l'explication d'un choix politique pour ne siéger par exemple que dans les premiers mois de la Convention, puis de nouveau lors de la Convention thermidorienne, cette éventualité ne pouvant s'appliquer qu'à un député comme Auger, donc un cas trop isolé pour être généralisé à l'ensemble du comité. Nous avons déjà souligné qu'au-delà des tendances idéologiques qui suivent de façon atténuée les grandes tendances de la Convention, l'efficacité et la recherche d'ordre administratif sont plus les orientations du comité. L'attitude des députés, qui siègent et occupent des fonctions du bureau alors que les scrutins ne les ont pas renouvelés, dessine un engagement par intérêt et non par conviction politique.

Il ne faut pas perdre de vue ici que le mode de nomination électif au sein du comité suppose que ceux qui en font partie, sont élus par les autres membres de la Convention nationale. Le concours de la représentation nationale à la dépolitisation du comité par le maintien d'hommes attachés à leur engagement administratif est donc réel.

## **5 Les cadres du comité : les commissaires-inspecteurs**

L'ordre administratif est atteint par l'adoption d'un règlement intérieur qui encadre la façon dont les commissaires élus au comité impulsent la politique du comité, par le principe de l'exercice de fonctions par tour de rôle et sur une période restreinte et par les modalités de mise en œuvre des relations des hommes entre eux et les secrétaires-commis. Chaque fonction du bureau procède par accumulation de ceux qui exercent ces postes.

Le fonctionnement du comité s'inscrit dans la continuité du comité de la période de la Législative. Du fait des débats liés à la création des comités de la Convention nationale, les comités sortants ne peuvent arrêter leurs travaux. Les modalités de travail reposent donc sur des principes administratifs qui sont déjà décidés dès le lendemain du 10 août 1792. Les rares nouvelles mesures adoptées visent à assurer une plus grande publicité à l'action des comités. Le 12 octobre 1792, la Convention nationale décide que la nomenclature des comités sera distribuée à l'ensemble des députés et aux 83 départements. La décision du 2 novembre 1792 met les comités dans l'obligation d'examiner en priorité les lettres ministérielles et d'en faire un rapport à la Convention après l'avoir inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée. Enfin le 6 novembre 1792, les comités sont autorisés à faire imprimer et distribuer aux départements, les projets de décrets et les rapports qui seront discutés dans les deux jours qui suivent.

Cette amélioration de la communication qui est recherchée entre les comités, les législateurs, les ministres et les départements impose une clarté de l'action des comités et une parfaite organisation de leurs compétences. Les procès-verbaux consignés dans les registres des délibérations se font plus longs et plus complets : sous l'Assemblée nationale législative, le rédacteur des délibérations se contentait de signaler qu'un rapport avait été fait à la séance du jour, sous la Convention nationale, celui-ci peut être cité entièrement. De même, l'action administrative du comité est clairement répartie entre ses différentes instances. Après quelques mois de fonctionnement, le comité adopte le 24 mai 1793 un règlement intérieur en 24 articles, auxquels s'ajoutent des articles supplémentaires le 14 juin 1793. L'ensemble organise le rythme des réunions, le nombre de commissaires par bureau, les grands domaines d'intervention de chacun de ces bureaux, les modalités de mise en œuvre des décisions. Deux membres du comité et deux suppléants sont nommés au bureau des procès-verbaux pour assurer une inspection permanente et à tour de rôle. Le règlement intérieur du 24 mai et 14 juin 1793 prend acte de l'accroissement continu des fonctions du bureau des procès-verbaux<sup>425</sup> et prévoit ainsi dans son article 16 une augmentation du nombre des commissaires de ce domaine. A partir du 19 floréal an II (8 mai 1794), il n'y aura plus qu'un seul inspecteur au bureau des procès-verbaux, sauf lors du renouvellement du 23 prairial an III (11 juin 1795) où trois inspecteurs seront nommés ponctuellement. Deux autres commissaires sont

---

<sup>425</sup> Voir Partie 4, chapitre II, B

nommés à l'inspection du bureau des décrets et un dernier assure l'inspection de la section des archives toujours installée dans les locaux des Archives nationales pour avoir un accès commode aux originaux des lois. Un dernier membre est désigné pour siéger à la Commission permanente. A partir du 25 juin 1793, la surveillance de la correspondance qui relevait jusque-là du bureau des procès-verbaux devient un bureau à part entière face à l'inflation de celle-ci. Deux de ses membres seront alors désignés comme commissaires de la correspondance avec les corps administratifs et les tribunaux.

A ces fonctions, s'ajoutent celles de président et de secrétaire qui sont distinctes des autres pendant toute la durée de la Convention montagnarde. Dès le renouvellement par quart du 19 fructidor an II (5 septembre 1794) qui suit la réforme des comités du 7 fructidor an II (24 août 1794) et jusqu'à la fin de la législature, le président ou le secrétaire peuvent cumuler d'autres fonctions électives. Les membres du comité désignent cet ensemble de postes par l'appellation générique de bureau. Le fait d'appartenir au bureau n'entraîne pas de lien hiérarchique par rapport aux autres membres du comité. Tous les membres sont égaux, le fait d'être élu à une des fonctions étant par essence temporaire jusqu'au renouvellement du bureau. Tout membre peut être potentiellement membre du bureau, il importe donc de maintenir des droits identiques entre chacun des députés qui siègent au comité. Le président et le secrétaire, eux aussi détenteurs provisoires de ces postes, n'ont pas de position hiérarchique supérieure. Le président assure la bonne marche des délibérations, peut solliciter directement les ministres en cas de besoin ; le secrétaire du comité effectue les expéditions des divers arrêtés ou extraits de leurs procès-verbaux. Si les dépenses sont votées à l'unanimité des membres délibérants, le président et le secrétaire sont les seuls à avoir le droit de signer les mandats. Dans tous les cas ils restent dans une position de stricte égalité avec les autres commissaires : les mandats sont signés par les seuls présidents et secrétaires, mais ils ne peuvent le faire sans l'autorisation préalable des autres membres. La marque de cette identité de traitement est symbolisée par le principe de la signature des délibérations par l'ensemble de ceux qui sont présents. Les seules signatures du président et du secrétaire ne sont pas suffisantes. Par contre, s'il peut arriver que l'un des inspecteurs des procès-verbaux ne soit pas présent, ou que le commissaire des archives

manque, en cas d'absence du président et du secrétaire, ils sont remplacés en séance par un ancien président ou un ancien secrétaire.

Chacune des fonctions ne doit être exercée plus d'un mois par un des membres et ils ne peuvent être réélus dans la même section qu'après un intervalle d'un mois. A la fin de leur exercice, ils doivent faire un compte rendu, inséré au registre des délibérations, des travaux effectués par leur bureau. Dans les faits, le renouvellement aux fonctions du bureau dépasse parfois le mois et le principe de non-réélection successive n'est pas toujours respecté. On a déjà vu que durant la période du 1er février au 3 juin 1793, aucun renouvellement n'intervient au comité.

Certains membres du comité font ce qu'on pourrait qualifier dans un contexte différent de grandes « carrières » au sein du bureau du CDPV et du CDPVA. Vinet en tête sera 8 fois commissaire aux archives et Becker 7 fois inspecteur des procès-verbaux. Monnel sera réélu 5 fois au bureau des procès-verbaux, Maignen sera 5 fois inspecteur de la correspondance. En tant que commissaire aux archives Gomaine sera 4 fois au même poste ainsi qu'Albouys 4 fois ; Enjubaut et Cornilleau y seront 5 fois. A ces cumuls des fonctions dans le temps, s'ajoutent des cumuls du nombre de fonctions exercées au même moment. Surtout visible au moment de la Convention thermidorienne, la concentration des fonctions réduit le nombre de personnes ayant le plus de responsabilités au sein du CDPVA. L'importance donnée à certains domaines d'intervention entraîne la nomination ponctuelle de plusieurs personnes aux mêmes postes. A la suite du décret de réorganisation des comités du 7 fructidor an II (24 août 1794) les nouvelles compétences dans le triage des archives s'accompagnent du renforcement du nombre de commissaires aux archives. Toute la politique de la Convention en matière de triage doit être définie. Le nombre de quatre commissaires se maintient dans le temps, les personnalités en poste sont les mêmes. Le 23 frimaire (13 décembre 1794) la diminution de leur nombre montre que la politique du triage est maintenant amorcée et que deux personnes suffisent à son administration. La Commission centrale occupe aussi une partie des députés, mais le renouvellement y est moins fréquent. Le plus grand investissement de certains des membres se retrouvent dans le nombre de rapports portés par certains d'entre eux exclusivement : Monnel arrive en tête de ce classement avec dix rapports qui seront tous approuvés par la Convention et adoptés pour devenir des décrets. La figure du rapporteur, tant au sein des

403

comités, qu'au sein de l'assemblée, gagnerait à être étudié avec finesse pour voir le jeu de pouvoir qui se noue autour de lui indépendamment de ses implications politiques sur lesquelles l'historiographie s'est plus intéressée<sup>426</sup>.

Les renouvellements manifestent la volonté de la Convention d'éviter l'accaparement des fonctions des comités par un même groupe de députés afin de ne pas recréer les situations de monopole des administrations d'Ancien régime par ses élites. Les scrutins périodiques partiels du comité, l'interdiction d'occuper un même poste d'un mois sur l'autre, en sont des indicateurs. Mais ils ne sont que le signalement d'une intention politique et administrative. Au CDPV et au CDPVA il en va autrement. Dans les bureaux du comité se recrée des spécialisations qui relèvent de stratégie individuelle mais n'aboutissent pas moins à impulser une administration personnelle dans le domaine investi. Becker utilise la réélection d'un mois sur l'autre ce qui est fait de lui l'homme des procès-verbaux. L'official, Voulland et Vinet font de même aux archives à un moment crucial où il s'agit de créer les moyens de mise en application la loi du 7 messidor an II. Le principe du renouvellement mensuel est parfois également détourné en faisant alterner, dans un domaine, toujours les mêmes députés, comme le font aux archives Vinet et Danjou d'une part, et Gomaire et Enjubault d'autre part.

L'exercice de ces fonctions est cependant strictement encadré. A la fin de chaque exercice et avant de laisser leur poste au prochain élu, les commissaires sortants doivent rendre compte de la situation du bureau dont ils avaient l'administration et des travaux qui y ont été effectués. Ces comptes rendus ou états de situation sont ensuite lus en séance et insérés dans le registre des délibérations, action qui permet de les rendre publique. Cependant, chaque renouvellement est un frein à l'efficacité de l'action administrative, les commissaires devaient d'abord se mettre au courant de l'exercice passé et des travaux en cours des différents commis. Afin d'atténuer cette prise de fonction, le comité décide le 9 frimaire an II (29 novembre 1793) que les chefs de bureau Giraud et Ducroisy afficheront chacun dans leur division la liste des commis avec les fonctions exercées par chacun d'entre eux. Chaque commissaire pour son bureau décide des congés accordés aux secrétaires-commis qui en dépendent. Ils en rendent compte en séance du comité. A partir de juin 1793, la fin de leur exercice, devient l'occasion de dresser la liste des « commis patriotes dont l'assiduité et l'amour

---

<sup>426</sup>

Voir Annexes

du travail » ont été constatés et auxquels le commissaire donne un certificat. Chaque commissaire peut adopter des règlements particuliers pour fixer les heures de travail des commis sous leur surveillance. Les commissaires exercent une surveillance sur le travail des secrétaires-commis sur leur résultat, la surveillance directe de l'exécution du travail relève, elle, des secrétaires-commis en chef des bureaux. Les rapports entre les commissaires et les secrétaires-commis sont peu fréquents et s'exercent par l'intermédiaire des chefs de bureau qui peuvent venir et assister aux séances du comité et intervenir pour faire connaître les besoins de leur bureau.

Organisation dépolitisée, traversée par l'attachement des hommes qui la composent à l'exercice des fonctions du comité, nous assistons ici à une séparation de ce qui ressort de l'administratif de ce qui appartient au politique. La conséquence en est la professionnalisation de ces hommes. L'investissement important de l'historiographie sur des comités ayant eu un rôle politique et une action de gouvernement majeure donne à voir un ensemble qui vit au rythme de l'évolution politique de la Convention nationale. L'avancée des études sur les comités seront peut-être porteuses de constats similaires à ceux que nous faisons à propos du CDPV.

## B Hommes visibles, hommes invisibles

A l'ouverture de la session de la Convention nationale, l'organisation des bureaux du comité reflète l'agrégation des différents bureaux qui ont été ajoutés au comité de la législature précédente. D'emblée cette réunion crée un nombre de secrétaires-commis importants soit 31 employés. Le comité fonctionne quelques mois sans réorganiser son bureau en gardant intact la répartition héritée de l'Assemblée nationale législative. Le bureau formé par les commissaires se trouve ainsi confronté à l'impératif de structurer administrativement cet ensemble pour en faire un comité unifié dans son organisation et dans ses pratiques. L'effectif global des employés va s'accroître avec la nécessité de mener à bien certaines des missions du comité. La Convention nationale s'affranchit des réticences de l'Assemblée nationale législative en ce qui concerne l'augmentation du nombre des employés. La représentation nationale va également adapter sa réglementation en matière de rémunération aux difficultés économiques que traverse la France de l'an II. Enfin dernier principe franchi, à l'absence de lien hiérarchique entre le secrétaire-commis chef de bureau et ses employés, une des dispositions de la loi du 14 frimaire en II (4 décembre 1793) rend ceux qui sont désignés comme fonctionnaires publics responsables pénalement de la bonne exécution de leur travail. Les chefs de bureau vont être tenus de passer de ce que le premier règlement interne appelle la surveillance au contrôle sous la pression des commissaires et des inspecteurs de leur bureau. Le nombre de secrétaires-commis en poste va imposer un besoin de structuration de cette organisation.

## **1 La permanence des secrétaires-commis, vers une professionnalisation du service de l'Assemblée**

Le comité de la période de la Convention nationale est bien celui de l'importance numérique des commis. Issus du regroupement de plusieurs bureaux dépendants sous la législature précédente d'autres instances, ces hommes ont pour caractéristique principale d'être au service de la représentation nationale depuis son commencement, voire d'occuper le même poste. Cette permanence est source de « professionnalisation » des fonctions, aspect déterminant pour la mise en œuvre de l'action du comité. Cependant les départs des commis pour servir dans les armées ainsi que ceux dus à l'accompagnement des représentants du peuple en mission vont signifier une plus grande mobilité des hommes et l'arrivée d'hommes neufs. La permanence des chefs de bureau sur tout la période de la Convention atténue ce phénomène d'autant plus que le gouvernement révolutionnaire leur donne un rôle plus fort sur les autres secrétaires-commis de leurs bureaux. Le changement que représente l'entrée de nouveaux commis est atténué par le fait qu'un certain nombre d'entre eux se recrutent parmi les enfants ou la famille de ceux déjà en poste.

Le 24 octobre 1792, la Convention nationale enregistre la décision du CD de se réunir au bureau des procès-verbaux en raison de la proximité de leurs missions. Le lendemain, la présentation des différents bureaux qui est faite à la séance du comité reflète la nouveauté des rapprochements opérés. Dans les semaines suivantes, le comité va également installer des secrétaires-commis dans d'autres services de l'Assemblée nationale, effectuant ainsi une autre forme d'intégration de compétence par la surveillance que ces employés exercent pour son compte.

Au 25 octobre 1792, quatre ensembles de fonctions regroupant chacune les secrétaires-commis du comité calquent sans changement de nom ni d'organisation la situation de la fin de l'Assemblée nationale législative. Trois secrétaires-commis, Giraud, chef du bureau, Paquet Géry et Travault assurent les missions traditionnelles du comité au sein du bureau des décrets. Le tableau des employés dressé à la séance de ce jour, les désigne



également sous le terme générique de CDPV indiquant qu'ils constituent le cœur historique de cet organe. Quatre autres secrétaires-commis composent la section des archives toujours installée dans les locaux des Archives nationales. Le bureau des procès-verbaux est intégré au comité dans sa structuration de l'Assemblée législative avec 5 sections, la 1<sup>ère</sup> comporte 3 secrétaires-commis, la 2<sup>ème</sup> un seul, la troisième 4 secrétaires-commis, la 4<sup>ème</sup> 6 secrétaires-commis et la dernière 3. Le bureau de la correspondance et des renvois a également été réuni au comité. La désignation par l'Assemblée nationale précédente du comité comme de son centre de correspondance unique, l'inflation de celle-ci notamment avec l'administration des accusations de la Haute Cour de la Nation a rendu ce rapprochement administrativement évident. Composé en deux sections, la section de la correspondance réunit 3 secrétaires-commis et celle des renvois en compte 4 autres.

Pour chacune de ces 4 sections, les commissaires qui sont élus au comité assurent un certain nombre de compétences administratives. Chacun pour son bureau décide des congés à accorder aux employés qui en dépendent puis en rendent compte pendant les délibérations du comité. Un extrait des délibérations dans lequel est consigné l'accord du congé est alors délivré au secrétaire-commis bénéficiaire pour valoir autorisation. Ils peuvent également adopter des règlements particuliers pour fixer les heures de travail des commis sous leur surveillance. Les horaires sont affichés dans chaque bureau après avoir été adoptés par le comité. A ceci s'ajoute le compte-rendu que les commissaires dressent de leur exercice dans les bureaux avant de quitter leur poste et qui est également inséré aux délibérations. A partir de la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), ils ont autorité pour proposer des augmentations de traitements, propositions et décisions là aussi reportées au procès-verbal des délibérations du comité. L'action administrative du comité relève d'une organisation publique qui suppose une publication de ses activités. Dès le 27 octobre 1792, le comité étend son autorité sur le secrétariat de la Convention en transférant l'un des secrétaires-commis des secrétaires de la représentation nationale sous sa responsabilité. Durdan avait été nouvellement nommé pour rédiger les décrets et les envoyer ensuite à l'impression. Cette compétence est transférée au comité avec le secrétaire-commis qui l'exerce<sup>427</sup>. Dès la fin du premier mois des séances de la nouvelle législature, au nombre plus important de députés qui

---

<sup>427</sup> Voir chapitre II, 5

sont nommés au comité, correspond un ensemble de 32 secrétaires-commis. La professionnalisation de ce groupement le caractérise. A l'exception de 2 secrétaires-commis en chef, tous les autres chefs sont pour la plupart en poste dans les bureaux de l'Assemblée nationale depuis leur formation à l'été 1789, certains y exercent toujours les mêmes fonctions. Dans le règlement pour le secrétariat du 22 août 1789<sup>428</sup>, Plateau est sous-chef au bureau des procès-verbaux ; en octobre 1792, il est chef de la 1ère section du même bureau. Braille en est le chef de la 3ème section en 1789, trois ans plus tard il est chef de la 4ème section du bureau des procès-verbaux. Le bureau de correspondance désigne Aubusson, chef et Renvoizé, en sous-chef, fonctions qu'ils conservent de façon identique même en étant intégrés au comité sous la Convention nationale. De même Atrux, chef du bureau des renvois au 22 août 1789 et Vaillant, sous-chef, assurent également cette continuité de service au sein du même bureau. On a vu que Giraud, chef du bureau des décrets a également une grande ancienneté au secrétariat de l'Assemblée nationale constituante avant de passer à partir du 28 août 1791 au CD où il exercera ses fonctions de chef de bureau jusqu'à la fin de la Convention nationale. Ducroisy entre à la même époque que Giraud, au bureau des procès-verbaux où il se retrouve à la tête de la 3ème section du même bureau aussi bien sous l'Assemblée nationale législative que sous la Convention nationale. A l'exception de la 2ème section du bureau des procès-verbaux, l'ancienneté, et donc l'expérience, est commune aux commis des bureaux du comité. S'il est difficile de retrouver trace du parcours de ces hommes avant que ne commence la Révolution française, le seul critère de l'ancienneté du service de l'Assemblée permet d'être un premier point pour désigner un « professionnel » de cette institution.

Sous la Convention nationale, la plupart des autres secrétaires-commis sont entrés au moment de l'Assemblée nationale législative. Quand le CD est chargé de la surveillance du bureau des procès-verbaux, les mêmes secrétaires-commis sont déjà en poste : Jacquemel, Leclerc, Besson, Delesguille, Behaigne, Gautier, Bourgoïn, Viguiier, Vanerel, Rosière et Cousin. De même au bureau des décrets, Paquet-Géry y a été nommé le 23 juin 1792 mais travaillait avant au bureau des procès-verbaux. Bourceau, Petau et Hebert ont formé la première section des archives du comité quand elle s'est installée aux Archives nationales, Douay les a rejoint le 3 septembre 1792. Six secrétaires-

---

<sup>428</sup> AN, C//28/214

commis sont donc complètement nouveaux et étrangers aux affaires traitées par le comité. La stabilité de la plus grande part de l'effectif minimise l'incidence de ces recrutements sur la continuité du suivi des dossiers.

La répartition des fonctions connaît un dernier ajustement dans les premières semaines de la Convention nationale avec l'exclusion de Behaigne et Villier le 27 octobre 1792 après avoir été signalés par le Comité de surveillance et le Comité des inspecteurs de la salle pour cause d'incivisme. Ils seront remplacés le 6 novembre 1792 sur proposition de Becker, l'inspecteur du bureau des procès-verbaux. Dernier déplacement, Paquet Géry et Travault sont nommés le 3 novembre 1792 pour être dépêchés par le comité pour assister par alternance pendant les séances de l'Assemblée nationale et prendre note des décrets au fur et à mesure de leur adoption.

La stabilité est vraiment la grande caractéristique des secrétaires-commis. Après l'ancienneté, elle pourrait constituer le deuxième critère permettant de définir la « professionnalisation » de ces hommes. Peu d'arrivées ou de départs sont enregistrés par le comité. Le 28 décembre 1792, deux secrétaires-commis, Calame et David, qui étaient employés jusqu'à présent uniquement en cas de besoin, sont définitivement intégrés à l'équipe des employés du bureau des décrets. Calame qui avait travaillé pendant l'Assemblée nationale législative au bureau des expéditions des décrets du secrétariat du corps législatif, intègre le bureau des décrets accompagnant le transfert des fonctions de son ancien bureau au comité<sup>429</sup>. Le 29 mars 1793, un des commis de la première section du bureau des procès-verbaux démissionne et est remplacé. Au moment où les secrétaires-commis quittent le comité un certificat de bonne conduite, plus tard appelé de civisme, leur est délivré sur le rapport du commissaire chargé de la surveillance de leur bureau.

Le très faible mouvement des secrétaires-commis à leur poste, troisième critère, aboutit à la constitution d'un corps professionnel compétent dans les domaines d'intervention du comité. Mais dans le contexte de durcissement politique qui précède l'été 1793, les commissaires du comité y opposent un discours idéologique qui ne reconnaît de leurs qualités que leur esprit civique. Pourtant la longévité du service des secrétaires-commis

---

<sup>429</sup> Le bureau des expéditions des décrets avait été supprimé à la suite des événements du 10 août 1792. Cependant, même si le bureau n'existe plus la fonction d'expédition continuait à être assurée par le secrétaire-commis Calame jusqu'en octobre 1792. La prise de contrôle de ses fonctions par le comité résout cette anomalie administrative (voir chapitre II, B, 1).

présents pour certains depuis le début de la Révolution française et pour la majorité depuis la Législative, n'est-elle pas la meilleure preuve d'investissement de ces hommes dans les questions du comité issues du cours de la Révolution ? Une distance se crée ici. Les réclamations des secrétaires-commis qui sont relatées dans les délibérations des commissaires ne portent pas sur des difficultés d'obtention de ce certificat de civisme, mais bien sur un autre type de reconnaissance de leurs aptitudes. La reconnaissance par l'augmentation de leurs appointements et la prise en compte de leurs efforts fournis ponctuellement en cas de travail extraordinaire.

## **2 La rémunération du travail régulier, les gratifications du travail extraordinaire, positions**

Le 23 octobre 1789, l'Assemblée nationale constituante adopte un décret fixant le niveau des rémunérations de ses employés<sup>430</sup>. Quand la Convention nationale commence ses travaux, les appointements qui sont versés aux secrétaires-commis n'ont pas bougé depuis cette époque, mais le contexte est pourtant tout autre. Trois ans plus tard, malgré la dégradation de la situation économique, la hiérarchie des traitements ainsi imposée n'a souffert d'aucun changement. A cette échelle liée aux capacités des secrétaires-commis se substitue dans les faits une répartition plutôt par importance dans l'organigramme de fonctionnement des bureaux. Tous les chefs de bureau reçoivent 150lt<sup>431</sup>, les premiers commis 125lt et les derniers 120lt. Quelques exceptions dans cette répartition, tous les secrétaires-commis qui sont à la section des archives aux Archives nationales, à la 2ème section du bureau des procès-verbaux, et ceux du bureau des renvois et de correspondance ont 150lt d'appointements.

---

<sup>430</sup> Après l'adoption du décret sur la liste civile du roi en octobre 1789 qui avait retiré du service de la Maison du roi la gestion des employés de l'Assemblée nationale, une commission, dont faisait partie Camus était chargée de recenser le personnel et de décider de leur organisation ainsi que de leurs appointements. Dans leur rapport préparatoire, ils fixent leur attention tant sur le nombre d'employés qui est jugé trop important, sur l'interdiction d'employer des surnuméraires dans les bureaux, surtout sur la rémunération jugée trop importante. L'Assemblée nationale constituante se range à cette position et adopte, en ce qui concerne le traitement des employés, que leurs appointements qui étaient jusque-là de 200 livres par mois, passeront à 150 livres pour « les plus utiles et les plus intelligents » et que pour les autres, il y aura une diminution graduelle « à raison de leurs talents et de leur intelligence »

<sup>431</sup> Lt : livres tournois

Début novembre, les commissaires qui surveillent les bureaux proposent de porter le traitement de Paquet-Géry et de Travault à 14lt par mois, auquel s'ajoute Ducroisy qui dans une pétition demande également à être porté sur le futur état des gratifications que le comité proposera à l'Assemblée. Le comité refuse le 8 novembre de recevoir cette dernière demande. Ces pétitions coïncident avec le rapport que le Comité des finances doit établir à la demande de la Convention nationale sur l'état des dépenses extraordinaires à prévoir pour 1793 et qui comprend aussi les dépenses des comités et des bureaux. Aussi le 8 novembre 1792, le comité décide de dresser un état, prêt le 22, des frais nécessaires, du nombre de commis employés dans les bureaux et de leurs traitements. La Convention nationale laisse la rémunération des secrétaires-commis en chef fixée à 150lt, mais celles des autres secrétaires-commis prennent en compte la hausse des prix ; la représentation nationale leur accorde des appointements à 140lt.

A partir du 25 février 1793, les commissaires chargés de la surveillance des bureaux présentent à leurs collègues du comité un état mensuel des appointements des secrétaires-commis. Cette mesure est au départ seulement mise en place au bureau des décrets. Une fois que l'état a été approuvé, ce qu'atteste la signature du président et du secrétaire, le mandat est envoyé au Comité des finances. On reste donc sur cette pratique de la signature du mandat qui suspend ou accorde le paiement des appointements, mise en paiement hérité de l'Ancien régime. Dans le courant de l'année 1793, l'importance de l'augmentation du prix des denrées est tout de même prise en compte dans le décret du 15 août 1793 qui autorise les comités à passer les appointements de 1800lt par an à 2000 à compter de cette date<sup>432</sup>.

La considération de situations particulières l'emporte d'autres fois. Quand Paquet-Géry quitte le comité pour s'engager dans l'armée le 13 mai 1793, il conserve le tiers de son traitement mensuel. Le secrétaire-commis Darsonval qui le remplace est payé sur les deux tiers restants de cette rémunération soit 1120lt annuel. Dès le 5 juin 1793, ce montant est porté à 1680lt annuel sans que le tiers qui revient à Paquet-Géry ne soit remis en cause. Pareille disposition est ensuite appliquée à chaque départ de secrétaire-commis pour l'armée. Le règlement intérieur du 24 mai 1793 et surtout les articles additionnels du 14 juin 1793 constituent une avancée indéniable. Pour la première fois, si un niveau maximum de rémunération y est enregistré un minimum est également fixé.

---

<sup>432</sup> D/I§1/28 Rapport d'Auger, inspecteur de la section archives du Comité des décrets

Dans cet acte réglementaire, le traitement des chefs de bureau passe à 2400lt annuel, celui des autres secrétaires-commis aura pour minimum 1680lt et pour maximum 2000lt. La nouvelle réglementation satisfait les demandes d'augmentation des traitements des secrétaires-commis. Sans être cependant fréquentes, les secrétaires-commis déposent plus facilement des demandes de cet ordre.

La question des gratifications exceptionnelles est encore plus délicate à régler. Elle est régulièrement posée et traitée par les députés avec un manque total de compréhension. La réaction de Cambon à la Convention nationale à la lecture du rapport de Grégoire au nom de la commission chargée de présenter un état du travail des Archives nationales est caractéristique<sup>433</sup>. Alors que Grégoire demande pour les secrétaires-commis des Archives nationales des gratifications exceptionnelles en raison du travail fourni<sup>434</sup>, la réponse du député Cambon illustre parfaitement l'opinion couramment répandue parmi les membres qui siègent à l'Assemblée<sup>435</sup>.

Ces prises de position et la façon de pensée partagées majoritairement par les députés, amènent la Convention à adopter une disposition qui ferme définitivement la porte à un aménagement de la rémunération des commis qu'elle emploie : « La Convention nationale décrète que tous les commis et employés qui ont un traitement de la République, ne pourront recevoir, en aucun cas, aucune sorte de gratification. Tous ceux qui en accorderaient, en contravention du présent décret, en seront personnellement responsables ». La seule exception se situe en dehors de son champ d'action puisque dans un article additionnel crée une exception pour les administrations locales. L'Assemblée ne prend ainsi aucun risque puisque ceci ne s'applique pas dans sa sphère et de plus elle est toujours liée au mérite des employés, système qui garantit l'implication sans borne des commis qui n'ont que le droit de s'investir sans compter en échange d'une éventuelle gratification qui sera très mesurée.

Le traitement du cas des gratifications pour travail extraordinaire fourni par les secrétaires-commis du comité au moment du 10 août 1792, se situe dans le prolongement de cette position, entre intransigeance et compréhension<sup>436</sup>. Le CD de la période de la Législative avait dressé un état des secrétaires-commis qui méritaient une

---

<sup>433</sup> Voir Partie 4, chapitre II, 3 sur les fonctions de cette commission

<sup>434</sup> *AP*, tome 52 p. 435

<sup>435</sup> Voir Partie 3, chapitre VI, 5

<sup>436</sup> Voir Partie 3, chapitre VI, 5

gratification exceptionnelle. Pendant plusieurs mois, la Convention nationale n'arrive pas à arrêter une position à cet égard en raison de la contestation d'autres secrétaires-commis par rapport à cet état. Ils protestent du fait qu'ils auraient dû également y être inscrits. Les difficultés économiques que les secrétaires-commis connaissent n'imposent aucune urgence de règlement aux commissaires alors que la situation est critique : « Les [prix des] comestibles et autres objets de première nécessité ont tellement [augmenté], ainsi que les impositions, qu'il est impossible aux commis des comités de vivre et supporter les charges publiques avec leurs appointements devenus trop modiques par les circonstances. »<sup>437</sup>

Un autre travail exceptionnel effectué par les secrétaires-commis du comité va permettre de relancer la recherche d'une décision sur ces gratifications. Suite à une délibération du CDPV du 26 mars 1793, le CDPV remet le 3 mai la liste des députés de la Convention nationale aux secrétaires-commis de sa section des archives pour qu'ils en fassent 86 copies à destination des départements. Dix jours plus tard, les commis peuvent présenter le travail achevé. Vu le nombre de députés composant la Convention, la performance est appréciée et le comité se dit satisfait et promet une future délibération pour leur attribuer une indemnité pour leur travail extraordinaire.

Un état des secrétaires-commis qui peuvent prétendre à une gratification est transmis au Comité des finances et au Comité des inspecteurs de la salle. Sur le rapport de ces deux comités<sup>438</sup>, la Convention décide le 17 mai 1793 qu'une indemnité sera accordée aux employés figurant sur l'état. Cependant la mise en paiement est retardée par l'irrégularité de l'état établi sous la Législative où ne figure aucune signature. Or le comité actuel n'est pas compétent pour signer un état qu'il n'a pas dressé. Une solution est trouvée par l'établissement d'une copie du premier état et par l'invitation de Poisson, ancien président du CD de la Législative, de Bissy, ancien secrétaire et de Vernerey qui signent ce document. En attendant, le comité demande un rapport sur la justesse des réclamations des secrétaires-commis de ses bureaux. En septembre 1793, les secrétaires-commis de la section des archives du CDPV saisissent cette promesse pour

---

<sup>437</sup> AN, D/I§1c/1, f°128 séance du 26 juin 1793, rapport du secrétaire du comité des décrets

<sup>438</sup> AN, D/I§1c/1, le rapport du comité des inspecteurs de la salle précise que les secrétaires-commis de l'ensemble des comités de l'Assemblée nationale qui peuvent prétendre à cette indemnité, sont ceux « qui par leur travaux étaient tellement attachés à l'Assemblée qu'ils ne pouvaient quitter leurs travaux ni jour ni nuit comme par exemple les procès-verbaux, les décrets, les correspondance et renvois, inspection, sûreté générale, pétitions, secours publics

déposer une pétition et réclamer que le travail extraordinaire qu'ils ont pu accomplir, que ce soit à la suite des événements du 10 août 1792, comme au moment où ils ont travaillé les dimanches pour rattraper l'arriéré des collations des décrets des ventes des biens nationaux<sup>439</sup>, ou lors de l'établissement de ces listes de députés, soit reconnu et des appointements exceptionnels leur soient versés<sup>440</sup>.

Une partie des demandes des secrétaires-commis aboutit quand, le 3 juin 1793, le Comité des inspecteurs de la salle demande au bureau des mandats de payer les travaux extraordinaires fournis par le bureau des procès-verbaux mais uniquement pour la période qui va du 20 septembre 1792 jusqu'au mois de mai 1793. Cependant reste en suspens une partie des travaux du mois de mai sur lesquels l'inspecteur des procès-verbaux du comité, Bézard, est chargé de faire un rapport<sup>441</sup>. Dès le 5 juin 1793 ce point est réglé favorablement. La question des indemnités liées aux travaux extraordinaires accomplis après le 10 août 1792 reste elle d'actualité.

Les commissaires qui rédigent à différents moments de la Convention nationale les rapports qui permettraient au Corps législatif de déterminer quelle réponse donner aux pétitions des commis, ne montrent qu'incompréhension face aux efforts des employés et une absence de reconnaissance des conditions de vie de ces hommes. On retrouve dans leurs rapports ce qui est affirmé devant les députés : une sorte de glorification du don de soi pour la Révolution. « Dans les temps orageux, lorsque la patrie est en danger, quel est le véritable citoyen, qui ne s'est pas livré à quelque fatigue, qui n'a pas passé quelques veilles pour sauver la liberté, ce n'est qu'une dette qu'il a payée à la patrie, les représentants du peuple leur ont donné les premiers l'exemple. » écrit Auger l'inspecteur de la section archives dans son rapport que le CDPV lui avait demandé le 24 septembre 1793. Sur ces motivations, les demandes des secrétaires-commis sur le travail extraordinaire suite au 10 août 1792 et sur le travail du dimanche sont rejetées. Le Comité, en suivant son commissaire, estime que les secrétaires-commis ont déjà reçu un « traitement de la République » pour ce travail. La troisième réclamation sur les listes

---

<sup>439</sup> Décret du 22 décembre 1792 qui autorise le Comité des décrets à faire travailler ses secrétaires-commis de la section des archives pour rattraper le retard pris depuis la Constituante et la Législative dans la collation de ce type de décret (voir corps 2, chap X)

<sup>440</sup> AN, D/I§1/28

<sup>441</sup> AN, D/I§1c/1, f°106



des députés, paraît, elle, plus légitime selon Auger qui demande pour eux que des appointements extraordinaires leur soient versés à ce titre.

La Convention nationale accorde plus facilement des traitements exceptionnels quand il s'agit de récompenser le civisme d'un secrétaire-commis. Le 13 mai 1793, la Convention adopte un décret autorisant Pacquet Géry, partant pour l'armée de la Vendée, à recevoir à titre de gratification, deux mois d'appointements, soit 280lt, et à percevoir, pendant la durée de son service militaire, le tiers de ses appointements. Sa place lui est réservée et il aura la possibilité de la reprendre s'il le désire. La même disposition bénéficie à Calame le 19 juin 1793 quand celui-ci quitte le bureau des décrets pour rejoindre l'armée du Nord. D'autres indemnités particulières semblent poser moins de difficultés d'acceptation aux commissaires du comité. Les députés du comité proposent d'eux-mêmes et accordent des indemnités particulières pour la tenue de la table chronologique des décrets, depuis la date du 6 mai 1789 commencée par Giraud au bureau des décrets régulièrement présentée aux commissaires du comité.

La position des commissaires est donc nuancée en matière de rémunération. Ils s'accordent plutôt facilement sur la nécessité de l'ajuster aux difficultés économiques que traverse la France. Les besoins d'économie que la Constituante avait mise en place quand elle avait dû gérer ses dépenses sur ses fonds propres avaient entraîné un gèle des traitements des secrétaires-commis. La réalité sociale est ici mieux prise en compte par la Convention montagnarde au-delà du discours idéologique. Seule reste difficile à traiter la question des indemnités pour travaux exceptionnels. Les commissaires admettent des situations particulières comme celles nées du départ pour l'armée de ses secrétaires-commis, tant l'engagement militaire pour sauvegarder la Révolution est surévalué. Les demandes pour raisons personnelles sont également examinées. Par contre celui dû à une augmentation du travail du fait d'une circonstance exceptionnelle ne leur apparaît pas extraordinaire au point de devoir être récompensée. Malgré les pétitions régulières des secrétaires-commis réclamants des indemnités pour certains de leurs travaux, très rarement accordées, le travail fourni par les différentes sections du comité ne souffre pas de ralentissement.

### **3 La rationalisation de l'organisation des bureaux du comité**

Le 24 mai 1793, le comité adopte le rapport de son secrétaire Bézard sur l'organisation interne. Jusqu'à cette date, plusieurs décisions avaient permis de structurer le travail des secrétaires-commis et de définir les procédures à appliquer sans pour autant toucher la répartition des bureaux héritée des regroupements issus de l'Assemblée législative. L'adoption d'un tel règlement intervient dans le climat de durcissement de la Convention nationale au moment de l'adoption des premières mesures de salut public, mais elles sont également motivées par nécessité interne. Au mois de mai 1793, une conjonction se fait entre d'anciennes réclamations de paiement du travail supplémentaire effectué à l'issue du 10 août 1792 et d'autres demandes plus récentes portant sur le travail extraordinaire du début du mois de mai 1793. La volonté du comité est de répondre au besoin de plus grande efficacité demandée par la Convention nationale en même temps que de réglementer ses pratiques afin de laisser moins de place aux contentieux. Le 14 juin 1793, des articles additionnels complètent les premiers articles formant un ensemble de 33 articles. La première partie est consacrée à l'organisation du comité et la deuxième aux travaux dans les bureaux.

Peu de nouveautés apparaissent dans ce règlement, la rationalisation des pratiques existantes est plutôt à l'ordre du jour. Le rappel de l'obligation du renouvellement mensuel des membres du bureau du comité figure dans le 1er article. Les événements des 31 mai, 1er et 2 juin, lui donneront l'élan pour la mise en application. Les jours et les heures des réunions sont précisés, mais dans les faits le comité continuera de se réunir quand il en aura besoin. Son article 17 fixe les compétences du secrétaire-commis qui peut travailler dans ses instances, non pas en fonction de ses qualités professionnelles mais plus en fonction de son esprit révolutionnaire : « Le Comité des décrets déclare qu'il ne conservera, dans ses bureaux que les commis patriotes, et dont l'assiduité et l'amour du travail seront constatés par les commissaires de chaque section qui leur en donneront des certificats à la fin de leur exercice. »

Jusqu'à ce règlement le comité avait gardé l'organisation héritée de la réunion des bureaux des premières semaines de la Convention nationale. L'absence de recherche d'une plus grande cohérence de leur structure avait été compensée par les habitudes de

fonctionnement inscrites dans la continuité de l'organisation, des relations des personnes entre elles et surtout par la permanence de ses membres. Le défaut de renouvellement par scrutin des commissaires en fonction au comité entre le 22 décembre 1792 et le 3 juin 1793 avait renforcé cette homogénéité de l'organisation. Le contexte national qui impose l'obligation de renouvellement de l'ensemble des comités est l'occasion de rechercher une meilleure organisation.

A la structuration en quatre bureaux ou sections, le comité réduit et regroupe ses services au sein de la première section dite des décrets et de la deuxième section dite des procès-verbaux. La première section réunit l'ancien bureau des décrets, l'ancienne section des archives, le secrétaire-commis qui siège au secrétariat. Giraud en reste le chef et surveille maintenant 9 autres commis. La deuxième section des procès-verbaux réunit les cinq anciennes sections du bureau des procès-verbaux en une seule section où tous les secrétaires-commis sont regroupés pendant un temps sur le même plan. Elle devient de ce fait, la section du comité numériquement la plus nombreuse avec 21 commis. Dans les faits, les différentes sections qui constituaient l'ancien bureau des procès-verbaux ne sont pas supprimées et continuent d'exister. Les regroupements par fonctions perdurent. Au terme des articles additionnels adoptés le 14 juin 1793, les chefs de bureau deviennent des fonctions électives. Giraud est ainsi élu à la tête de la première section le 15 juin et Ducroisy pour la deuxième section, confirmés tous les deux lors de la séance du 26 juin 1793. L'élection n'a ici que pour but d'unifier le mode de désignation des fonctions, puisqu'elle constitue la norme révolutionnaire par opposition à l'arbitraire de la nomination. Cependant, dans ce cas, il s'agit d'une élection biaisée puisque malgré ce mode de désignation, les postes ne sont pas renouvelés et les hommes restent tous à leur poste. Le 29 juillet 1793, les modifications de traitements prévues toujours dans les articles additionnels sont enregistrées. Ducroisy ancien chef de la 3ème section du bureau des procès-verbaux et toujours en poste dans l'actuelle section des procès-verbaux reçoit le plus haut traitement de 216lt mensuels. Les autres appointements augmentent proportionnellement par rapport leur ancien niveau. 166lt deviennent les revenus du chef de la section des décrets, du commis qui est au secrétariat de l'Assemblée, des quatre commis qui sont aux Archives nationales, des anciens chefs des sections du bureau des procès-verbaux. Tous les autres secrétaires-commis ont une augmentation de revenu à hauteur de 156lt. Le tiers des

revenus de Paquet-Géry et Calame sont toujours comptabilisés dans les traitements assurés par le comité.

Une fois assouplie la position du comité en matière de traitement de ses secrétaires-commis, les commissaires admettent, au-delà du discours officiel, que leurs employés peuvent avoir une augmentation de leurs appointements jusqu'à concurrence d'un maximum de 2000lt annuel. Un commis de la section des procès-verbaux en bénéficie le 18 septembre 1793, un de la section des décrets le 18 vendémiaire an II (9 octobre 1793). Ceci est également accordé aux deux chefs de bureau qui à partir du 27 août 1793 perçoivent 234lt pour Giraud et 250lt pour Ducroisy. Les demandes d'augmentation sont par la suite régulièrement accordées.

Les secrétaires-commis doivent aussi pouvoir travailler dans de bonnes conditions. L'activité du comité suppose que le public puisse venir prendre des renseignements sur les décrets et en retirer des extraits. Cependant à partir du 27 brumaire an II (17 novembre 1793), les commissaires réunis en séance entendent encadrer cette obligation. La priorité est l'exécution par les commis de leur travail et non la réception du public. A l'attention de ceux qui voudraient venir, l'arrêté adopté ce jour-là par les commissaires est très clair. Les secrétaires-commis doivent répondre aux demandeurs très rapidement et ceux-ci doivent ensuite quitter le bureau tout aussi vite. De même il leur est interdit de les interrompre dans leur travail, les secrétaires-commis ayant l'autorisation de refuser dans ce cas-là de satisfaire aux demandes qui leur sont faites. L'efficacité et la rapidité dans l'achèvement de leur travail est également recherchée, ce que confirme la décision du comité du 19 pluviôse an II (7 février 1794) qui oblige les secrétaires-commis de la section des procès-verbaux à être présents entre 9 heures du matin et 4 heures de l'après-midi. Les conditions particulières par rapport au public qui fréquente le comité prennent également en compte la sécurité des opérations que les secrétaires-commis doivent assurer. Le 24 germinal an II (13 avril 1794), le comité décide que le bureau de Ducroisy, chef du bureau des procès-verbaux, serait entouré d'un grillage de fer pour que le public ne puisse s'approcher alors qu'il a besoin de compter des assignats et de l'argent. Plus tard en floréal an II (mai 1794), le sceau des procès-verbaux est enfermé dans un cabinet, les archives du comité sont installées dans des bibliothèques grillagées dans le bureau de Giraud et il est fait de même dans le bureau de Ducroisy pour les minutes des décrets.

Depuis l'Assemblée législative, le comité faisait travailler ses secrétaires-commis sans se poser la question de rechercher la meilleure organisation des bureaux. Le contexte du printemps 1793 crée des conditions où la rationalisation de la structure du comité est un atout pour la réalisation de ses travaux. La réforme de son organisation dans le règlement intérieur des 24 mai et 14 juin 1793 intègre également le niveau de rémunération, qui lui non plus n'avait pas été remis en cause depuis le décret de la Constituante. La préoccupation du comité va jusqu'à s'intéresser aux conditions matérielles de travail de ses commis. La mise en place du gouvernement révolutionnaire, en instituant comme clef de voûte à toute organisation publique, le principe de responsabilité des fonctionnaires dans l'exécution du travail qui leur est confiée, transforme les relations des commis entre eux et change également le rapport de ces hommes par rapport à leur propre travail.

#### **4 Les conséquences de la loi du 14 frimaire an II sur l'organisation du comité**

Les différents règlements que le CDPV a adoptés, témoignent du respect du cadre plus large de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « principe-noyau » dont tout découle, pour reprendre l'expression de Vida Azimi<sup>442</sup>. Chaque bureau a à sa tête un secrétaire-commis en chef, cependant cette position n'entraîne pas pour autant de lien hiérarchique entre le chef de bureau et les autres commis. La surveillance est exercée par le commissaire-inspecteur qui a la charge de la partie du comité concernée. L'adoption de la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793)<sup>443</sup> ne remet pas en cause des principes qui lui sont antérieurs en droit mais va entraîner dans son application un basculement de la fonction de surveillance à celle de contrôle effectif du travail accompli.

---

<sup>442</sup>[119] AZIMI p.28-29 « L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 reconnaît que « tous les citoyens sont également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et talents ». En réponse au vœu de tous les français, les Constituants vont plus loin en édictant la fin de la vénalité et de l'hérédité des offices et en mettant l'égalité admissibilité aux fonctions publiques au rang des dispositions fondamentales garanties par la Constitution et reconnues comme « droits naturels et civils » (Constitution du 3 septembre 1791, titre 1er). Le principe est repris et développé dans les constitutions de 1793 et du 5 fructidor an III (22 août 1795). Les textes constitutionnels posent un principe-noyau qui va irradier toutes les règles et transformant le système dans son entier. ».

<sup>443</sup> Duvergier, T. 6, p.391 Décret sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire

Les articles 7 et 8 de la section 5 condamnent à des peines infamantes, perte temporaire du statut de citoyen, et financières, retenue d'une partie du salaire, « les chefs de bureaux, les secrétaires, les commis de la Convention » qui commettraient des « négligences, retards volontaires ou infractions commises dans l'exécution des lois » dans le cadre de leur fonction. Ces peines peuvent être aggravées de la mise aux fers et de la confiscation d'une partie des biens s'il y a infraction reconnue à la loi<sup>444</sup>. Le règlement intérieur du comité est adapté à ces nouvelles mesures qui imposent rigueur et implication dans le travail à tous. Dans sa séance du 9 pluviôse an II (28 janvier 1794) les membres du Comité adoptent les modifications qu'impose la loi<sup>445</sup>. Les chefs de bureau Giraud, pour le bureau des décrets, et Ducroisy, pour le bureau des procès-verbaux, sont désignés comme « chefs responsables » de la distribution du travail, de la surveillance de son exécution par les commis, du compte-rendu qu'ils doivent en faire tous les 3ème et 19ème jours de chaque mois. Le travail des employés à la section des archives reste sous la surveillance des commissaires-inspecteurs qui en ont la charge. Le Comité précise que les mesures nécessaires seront appliquées en cas de « négligence ou d'infraction » des chefs de bureau ou des commis. Ces dispositions, ainsi que les deux articles de la loi du 14 frimaire resteront affichés dans les deux sections et aux archives, afin que tous en aient connaissance. Cette décision permet de donner une plus grande efficacité aux réclamations du Comité de salut public sur le retard pris dans ses opérations par le CDPV. Giraud et Ducroisy peuvent ainsi rendre compte de la diminution de l'arriéré dans leurs différents bureaux en indiquant dans leurs états mensuels la date à laquelle les secrétaires-commis ont arrêté leurs travaux. Le rythme du travail accompli y est relaté, nous donnant la possibilité de suivre très précieusement l'avancée des tâches accomplies.

---

<sup>444</sup> AP, T. 80 p. 635. Section V *De la pénalité des fonctionnaires publics et des autres agents de la République*. Art.7. « Les agents intérieurs du gouvernement même ceux qui n'ont aucun caractère public, tels que les chefs de bureaux, les secrétaires, les commis de la Convention, du conseil exécutif, des diverses administrations publiques, de toute autorité constituée, ou de tout fonctionnaire public qui a des employés, seront punis par la suspension du droit de citoyen pendant trois ans, et par une amende du tiers du revenu du condamné pendant le même espace de temps pour cause personnelle de toutes négligences, retards volontaires, ou infractions commises dans l'exécution des lois, des ordres et des mesures de gouvernement, de salut public et d'administration dont ils peuvent être chargés. » Art.8. « Toute infraction à la loi, toute prévarication, tout abus d'autorité commis par un fonctionnaire public, ou par tout autre agent principal et inférieur du gouvernement et de l'administration civile et militaire qui reçoivent un traitement, seront punis de cinq ans de fers et de la confiscation de la moitié des biens des condamnés ; et pour ceux non salariés, coupables des mêmes délits, la peine sera la privation du droit du citoyen pendant six ans, et la confiscation du quart de leurs revenus pendant le même temps. »

<sup>445</sup> AN, D/I§1c/1

Ces décisions qui valent avertissement, ne suffisent pas encore à réduire toute liberté d'organisation du travail pour les chefs de bureau. Après la résistance de l'Assemblée nationale législative à l'emploi de tout commis extraordinaire, la pratique a beaucoup évolué au cours des mois précédant l'adoption de la loi du 14 frimaire. Sans que les membres du comité aient besoin d'en être informés, les deux chefs de bureau ont pris l'habitude de faire travailler dans leurs bureaux des surnuméraires. Quelques jours après l'adoption du règlement du 9, le CDPV adopte le 26 pluviôse an II (14 février 1794) un arrêté complémentaire interdisant aux chefs de bureau d'employer des commis autres que ceux qu'il a lui-même nommés. Le comité a observé que le relâchement avec lequel ces « étrangers » accomplissent leur travail en s'absentant sans prévenir, en se faisant remplacer par n'importe qui, place les bureaux dans la position d'être désignés dans le cadre des articles 7 et 8. Ce constat sur la présence des commis étrangers s'accompagne de mesures restrictives pour l'ensemble des secrétaires-commis. Aucune absence et aucun congé ne peuvent plus être autorisés sans que le chef de bureau ait établi un compte rendu sur l'avancée des travaux du bureau. Si l'absence ou le congé est accordé, aucun remplacement ne pourra se faire. Le seul cas où le congé d'un commis est directement accordé sans l'avis préalable des commissaires-inspecteurs, est le service de la Garde nationale pour lequel le commis doit juste produire son billet de garde. Ces mesures se doublent alors de la surveillance générale qu'exerce le Comité de salut public en recevant régulièrement les états du personnel employé par le CDPV. Contemporain de ce raidissement, le 19 pluviôse an 2 (7 février 1794), les commissaires Cordier et Auger rendent compte de l'enquête qu'ils ont menée pour le compte du Comité de salut public, pour recueillir les renseignements sur les secrétaires-commis concernant leurs professions avant la Révolution et s'assurer ainsi des preuves de leur civisme. Le 23 pluviôse ils l'adressent au comité afin de le mettre en mesure de rendre un décret qui ordonne l'épuration<sup>446</sup>.

L'évolution de cette situation au sein du comité ne va pas sans poser de problèmes. Le 6 germinal an II (26 mars 1794), les secrétaires-commis déposent une réclamation sur le bureau des commissaires du comité sur laquelle Auger doit rendre compte. L'insatisfaction est générale. La loi du 14 frimaire an II loin de signifier une plus grande

---

<sup>446</sup> AN, D/I§1/32, l'état dont il est question ici est manquant dans les archives du Comité des décrets et n'a pas été copié dans le registre des délibérations, il est également manquant aux archives du Comité de salut public

efficacité, produit l'effet inverse. Les remarques des secrétaires-commis portent sur le fait que leur traitement ne reconnaît pas la qualité du travail qu'ils accomplissent : « Ils sont sans espoir d'avancement, sans espoir d'un traitement plus fort, et n'ont conséquemment aucun autre sujet d'émulation que l'ambition de faire le bien en servant la chose publique avec zèle et activité. ». Le poids que fait peser sur eux la loi du 14 frimaire an II doit être selon eux contrebalancé par un traitement juste et gradué en fonction du travail fourni et surtout proportionné aux responsabilités qui pèsent maintenant sur eux. La perspective de pouvoir franchir des sortes d'échelons leur permettrait de trouver une motivation qui stimulerait leur activité et le soin apporté à l'exécution du travail. Le rapport rendu par Auger le 13 germinal (2 avril 1794) sur le sujet, conclut à l'absence d'augmentation de la somme globalement utilisée pour le paiement des appointements de l'ensemble des secrétaires, mais n'en demande pas l'augmentation. Il est plutôt favorable à une redistribution de cette enveloppe globale de façon plus juste. Indirectement, la loi du 14 frimaire an II en faisant peser une pression plus forte sur les secrétaires-commis fait ressortir ce que leur situation a de difficiles malgré les efforts, en apparence, des commissaires du comité à demander ponctuellement des augmentations de traitements. Cependant l'absence presque constante d'indemnisation en cas de travaux exceptionnels et la faiblesse des appointements les laissent insatisfaits.

Par contrecoup, la réforme sur le gouvernement révolutionnaire entraîne une réforme de l'organisation du CDPV qui arrête le 6 germinal an II une autre répartition de son travail et surtout une révision des salaires, seulement quelques mois après la précédente réorganisation. Le comité est toujours composé de deux divisions : la première division concerne les décrets et la correspondance et comprend moins de secrétaires-commis que la section précédente, 6 au lieu de 10. Le traitement le plus important est celui du chef de bureau qui reçoit 4000lt annuels alors qu'il était de 2600lt auparavant. Deux autres secrétaires-commis reçoivent 3000lt annuels. Ces postes supérieurs aux autres correspondent pour l'un à la fonction de tenue du registre d'enregistrement journalier des décrets, de suivi avec le chef de bureau des demandes du public, c'est-à-dire les représentants du peuple et les citoyens et d'aide du chef de bureau pour la correspondance. Pour l'autre commis, il s'agit de recueillir tous les décrets au fur et à mesure qu'ils sont rendus, de rédiger le feuillet et de surveiller l'impression. Un autre



commis reçoit 2000lt annuels au terme du nouveau règlement, mais dès le 19 germinal an II (8 avril 1794), Giraud, toujours chef de la première division, fait remarquer à la séance du comité que ce commis est particulièrement méritant puisqu'il est capable d'assurer son intérim s'il devait s'absenter et qu'une augmentation serait indiquée. Le comité l'accorde et monte le traitement annuel de ce commis à 2400lt pour une durée indéterminée « tant qu'il s'en rendrait digne. » Les deux derniers étaient désignés pour ne recevoir que 1800lt annuels mais une disposition du nouveau règlement intérieur précisait que les secrétaires-commis qui du fait des nouvelles mesures auraient touché un traitement inférieur à ce qu'il était avant le 6 germinal an II, devaient avoir leur revenu rehaussé au niveau antérieur. Leur traitement est donc fixé à 2000lt annuels. Le total de la rémunération de tous les commis de cette division se monte à 16400 lt contre 20600lt auparavant. La différence est due au fait que la division comprend moins de secrétaires-commis qu'elle n'en comptait jusque-là et de plus les tiers de traitement versés à Paquet-Géry et à Calame partis en service militaire, ne sont plus comptabilisés ici. Par la suite, les tiers de traitement de ceux partis en service militaire continuent à être versés et réapparaissent dans les états mensuels d'appointements de chacune des divisions. La dépense globale de la première division ne prend pas non plus en compte les indemnités extraordinaires qui sont régulièrement versées à Giraud, le chef de ce bureau, pour l'établissement de la table chronologique des décrets depuis le 6 mai 1789.

La deuxième division s'appelle la division des procès-verbaux, elle aussi resserrée autour de 15 secrétaires-commis contre les 21 qu'elle comptait avant le nouveau règlement. Le chef de bureau reçoit un traitement de 3600lt annuel, légèrement inférieur à celui de la division des décrets et de correspondance. 3000lt annuel sont accordés à deux secrétaires commis : celui chargé de la double expédition des décrets pour renvoyer à l'exécution et de recevoir la notice des décrets et les accusés de réception, l'autre chargé de la double expédition des procès-verbaux aux Archives nationales. Six secrétaires commis ont 2400lt annuel de traitement. Tous les autres ont 2000lt sauf un qui perçoit 2100lt. Le total des traitements de cette division est porté à 51200lt contre 65200lt avant la réforme. Les traitements des 6 employés au rôle ne sont pas comptabilisés dans ce total. Leur fonction est tout de même préservée et d'une grande utilité notamment pour le traitement des décrets de liquidation. Le règlement prévoit que leur travail donnera lieu à un état décadaire fourni par les chefs de bureau de l'une

des deux divisions où ils seront intervenus et que « ceux qui montreront le plus de zèle et d'intelligence, occuperont les premières places vacantes dans les bureaux ». Ces modifications d'organisation seront les dernières : plus aucune augmentation de traitement ne sera accordée. Quand un bureau du comité aura besoin de commis supplémentaires pour rattraper le retard dans l'exécution d'une tâche ou pour remplacer un commis parti, les commissaires procèdent par déplacement des commis déjà en poste d'un bureau à l'autre pour répondre à l'urgence des situations.

L'aménagement du traitement des secrétaires-commis en fonction de leur mérite n'est pas la seule conséquence sur l'organisation du comité de la loi du 14 frimaire an II. Pour accomplir ses dispositions de nouveaux bureaux vont être établis. En créant un nouveau mode de diffusion et de publicité de la loi par le *Bulletin des lois de la République*<sup>447</sup>, cette loi modifie l'intervention des différents organes qui participent de la surveillance, de l'envoi, de l'impression et de la promulgation de la loi. Le 29 messidor an II (17 juillet 1794) adapte son fonctionnement interne en créant un nouveau bureau au sein de la première division pour recevoir les états certifiés de réception du *Bulletin des lois*, de les classer par numéro et par départements, administrations et tribunaux. Ce nouveau bureau emploie un premier commis à 3000 lt de traitement, un second à 2700 lt et un dernier à 2400 lt.

Le règlement du comité du 13 germinal an II est bien loin du décret du 23 octobre 1789 qui entendait accorder un traitement uniforme aux secrétaires-commis des bureaux et des comités de l'Assemblée nationale en ne créant une distinction uniquement basée sur les chefs de bureau. Le décret du 14 frimaire an II et la notion de responsabilité des fonctionnaires qu'il introduit sont interprétés par les secrétaires-commis comme une invitation à faire reconnaître la possibilité d'un traitement au mérite du fait de cette part de responsabilité qu'ils doivent maintenant assumer. Après les événements liés au 9 thermidor an II (27 juillet 1794), les députés de la Convention nationale réforment en profondeur l'organisation et les missions des comités. Le nouveau CDPV qui en sort, du fait de l'évolution des missions est amené à adopter un autre règlement intérieur.

---

<sup>447</sup> Voir Partie 4, chapitre IV

## **5 Les changements de l'après thermidor an II**

Après des débats intenses, la Convention nationale se met d'accord sur l'organisation et les nouvelles missions de ses comités, le 7 fructidor an II (24 août 1794). Les missions du comité évoluent alors considérablement obligeant les commissaires qui en sont membres à répercuter la transformation dans son organisation interne.

Le 19 fructidor an II (5 septembre 1794), le CDPVA adopte deux arrêtés complémentaires qui réorganisent ses missions autour de l'impression du *Bulletin des lois de la République* et celles qui aménagent les fonctions de son nouveau bureau institué le 29 messidor an II (17 juillet 1794) pour assurer l'envoi, la réception et la promulgation des lois. Ce jour le nouveau bureau est effectivement constitué sous la responsabilité de Giraud. Trois secrétaires-commis qui travaillent déjà à la première division sont affectés au nouveau bureau. Là encore, le comité opère par déplacement de ses secrétaires-commis et non par recrutement de nouveaux employés. Le travail de collation des décrets d'aliénation des biens nationaux prend moins de temps aux quatre secrétaires-commis. Le comité décide donc que Hébert, l'un d'entre eux, passera à la 1<sup>ère</sup> division. Ces changements modifient les proportions du comité en répartissant différemment les commis dans les bureaux. Bien que la première division ne soit pas numériquement plus nombreuse, la multiplication des sous-bureaux entraîne une occupation de l'espace plus grande. Le comité demande aux Inspecteurs de la salle de valider leur décision d'installer la division des décrets à l'emplacement de la division des procès-verbaux et de déplacer celle-ci à la place de la commission des dépêches. Très occupé par leurs travaux, le comité est toujours dans ces locaux trop exigus quelques mois plus tard. Le 13 nivôse an III (2 janvier 1795), le comité présente une nouvelle demande de changement de locaux aux inspecteurs de la salle. Les commissaires du comité souhaiteraient que la division des décrets, qui a besoin d'encore plus de place, s'installe dans le local de la commission des dépêches et que la division des procès-verbaux emménage au secrétariat de l'ancien Comité de législation. Le déménagement tant attendu survient fin nivôse an III occasionnant par contrecoup des retards dans le traitement des affaires.

Des augmentations à la demande des secrétaires-commis continuent d'être accordées ponctuellement. Mais le 29 nivôse an III (18 janvier 1795), l'ensemble des secrétaires-

commis ayant demandé une augmentation de leur traitement pour tenir compte de la forte hausse du prix des denrées et des marchandises, le comité décide d'accorder à tous les secrétaires-commis et à tous les garçons de bureau un supplément de 100 lt pour le mois de nivôse. Ceux qui travaillent au rôle pour l'expédition des décrets de liquidation et procès-verbaux voient également le prix des rôles augmenté, le comité jugeant qu'ils accomplissent un travail « d'utilité publique ». Différence de taille par rapport aux mois qui précèdent le 9 thermidor an II, les tiers de revenus qui étaient versés aux commis qui l'avaient quitté pour effectuer leur service militaire n'apparaissent plus dans le premier état des appointements de la période thermidorienne que les commissaires présentent en délibération le 26 fructidor an II (12 septembre 1794) mais sont tout de même payés en dehors de l'état. Jusqu'à la fin de l'an II et durant l'an III, les augmentations d'appointements demandées reçoivent parfois une réponse favorablement. La souplesse est plus grande que sous la Convention montagnarde.

L'organisation de la période thermidorienne est marquée par une très grande stabilité, le règlement intérieur n'est plus modifié, des augmentations de traitement sont accordées, et les commissaires reconnaissent pour Giraud, en ce qui concerne la table du *Bulletin des lois de la République* et Ducroisy pour la gestion des dons patriotiques, un droit à recevoir en plus une indemnité particulière. Le décret du 7 fructidor an II crée une affectation de mission des archives au CDPVA. Aucun autre décret de la Convention nationale n'intervient pour fixer le sort des secrétaires-commis qui sont employés alors aux Archives nationales. Dans les faits, les secrétaires-commis qui dépendent directement du CDPVA mais sont localisés aux Archives et des 5 secrétaires-commis des Archives nationales sont rassemblés sur les mêmes fonctions. Le 13 frimaire an III (3 décembre 1794) les « secrétaires-commis employés aux archives de la Convention nationale » adressent au comité une pétition demandant une augmentation de leur traitement. La liste des 7 employés qui en fait partie, comprend deux secrétaires-commis du comité en poste à la section des archives depuis la période de la Législative et les 5 qui intervenaient plus particulièrement pour les Archives nationales. La conséquence de cette extension de fait du nombre des commis aux archives par ceux qui dépendaient dans l'organisation précédente des Archives nationales, aboutit au rappel progressif des commis qui relevaient exclusivement du comité. Le 15 thermidor an II (2 août 1794), deux commis du comité qui travaillaient dans les locaux des Archives

nationales sont tenus de venir travailler à la deuxième division des procès-verbaux. Le 23 frimaire an III (13 décembre 1794), une autorisation similaire est donnée pour un autre secrétaire-commis. A cette date, il n'y a plus qu'un seul secrétaire-commis de l'ancienne section archives du CD de la période de la Législative. Pour autant l'exécution du travail de collation des décrets peut être étendue aux secrétaires-commis historiquement employés pour les Archives nationales. Le comité ne pouvant effectuer de nouveaux recrutements, ces transferts de personnel lui permettent de répondre aux besoins en employés supplémentaires d'une division dont l'importance des fonctions est de plus en plus grande.



## Chapitre II

### Les missions héritées de la période de la Législative, continuité et rupture (septembre 1792-novembre 1792)

---

Dans le contexte de durcissement politique de mai et juin 1793, le CDPV adopte son premier règlement intérieur les 24 mai et 14 juin 1793. Jusqu'à cette décision, le comité avait tiré les directives liées à son fonctionnement, de décrets de l'Assemblée nationale se rapportant directement à l'exercice de ses compétences. La première partie de l'organisation du comité de la période de la Convention nationale, de septembre 1792 à mai 1793 s'appuie de ce fait sur le décret du 16 août 1792 comme le rappelle l'article 1 du règlement intérieur ci-dessus. Ainsi nombre de ses missions s'inscrit dans la continuité de celles de la Législative qu'il s'agisse de la surveillance de l'envoi des décrets, de l'impression, de la rédaction des actes d'accusation, de la collation et de la rectification des décrets.

Une fois ceci affirmé, il faut nuancer le propos, l'ouverture de la session de la Convention nationale s'étant accompagnée d'une réflexion poussée sur ces attributions. Les compétences du CDPV en ce qui concerne l'impression et l'envoi des décrets sont fortement modifiées par les conclusions de la commission sur l'impression des lois promulguées et sur les proclamations créées par le corps législatif le 1er octobre 1792. La surveillance de l'envoi des décrets évolue à la suite de l'application du rapport rendu par la commission sur les archives créée le 2 octobre 1792.

Le travail de ces deux commissions a des effets institutionnels et oblige aussi le comité à adapter ses fonctions. L'influence que le comité exerçait jusque-là sur le bureau des procès-verbaux aboutit à un rattachement à ses propres services. Le bureau de la correspondance et des renvois devient également un des bureaux du comité. Le rôle que le comité exerçait auprès du secrétariat se transforme en une ingérence de plus en plus forte dans ses procédures. L'accent mis sur les moyens de l'exécution et de la promulgation des lois, son action auprès de l'Imprimerie nationale, au côté d'autres comités comme le Comité des inspecteurs de la salle et le Comité des rapports, font du comité des décrets de la période de la Convention nationale une composante nécessaire à l'impression des lois jusqu'en 1795. Autre fonction, les moyens disponibles pour correspondre avec les corps administratifs, sa présence permanente par le biais de sa section archives aux Archives nationales l'amènent à intégrer les fonctions exercées par les Archives nationales sur la vérification des pouvoirs des députés.



## **1 Continuité d'une législature à l'autre**

Les dossiers dans les différents bureaux du comité ne sont pas clos avec la fin de la Législative mais les minutes des décrets, la correspondance des débuts de la Convention s'y accumulent et forment une suite ininterrompue. Les registres d'enregistrement sont également poursuivis à l'exception des registres d'enregistrement de la correspondance à l'arrivée et au départ avec les grands procureurs, la Haute Cour de la nation ayant été supprimée. Le signe le plus visible de la mise en place de ce nouveau comité est l'ouverture d'un nouveau registre d'enregistrement des délibérations. Continuité encore, d'autant plus grande que si les commissaires ont changé à l'exception de Poisson, seul membre à être reconduit dans ses fonctions au CDPV, les secrétaires-commis du comité poursuivent le travail déjà commencé sans être inquiétés pendant cette période de transition par une quelconque menace de renvoi. Là encore, alors que la Constituante avait remis en vacance l'ensemble des postes de commis de ses bureaux, au moins en théorie, la Convention ne s'embarrasse pas de cet artifice. Le besoin de créer une nouvelle constitution ne s'accompagne pas pour autant d'une remise en question des institutions qui ont vu la trahison du roi à l'œuvre.

Comme sous la Législative, Camus, en tant qu'archiviste, a l'autorité de l'Assemblée sur la vérification des pouvoirs des députés depuis la Constituante et obtient le 22 septembre 1792 qu'un rapport soit fait sur les comités. Sa position dans la nouvelle législature est renforcée par son élection en tant que représentant du peuple. Quatre commissaires sont nommés pour dresser l'état des comités, Mathieu, l'un d'entre eux donne lecture du rapport six jours plus tard devant la Convention. Ces premiers travaux marquent le début des débats consacrés à la mise en place des comités de la nouvelle législature. Il faudra plusieurs semaines avant que ces discussions aboutissent. Mathieu dans son rapport met en avant le fait que le nombre des comités de la Législative constituait un abus et qu'il importait que leur nombre en soit limité. Cette volonté de conserver un nombre restreint de comités se dégage fortement pendant toute la Convention nationale. La conséquence va en être le regroupement de plusieurs comités en un seul. Parmi les comités désignés comme étant nécessaires, celui des décrets en fait

partie<sup>448</sup>. A aucun moment son existence n'est remise en cause. Dès le 2 octobre, la Convention enregistre officiellement son existence en prévoyant que 9 membres le constitueront<sup>449</sup>. Le 11 octobre, Camus présente la liste des membres élus pour chacun des comités<sup>450</sup>.

Les 10 premiers articles du rapport créent des catégories de comités pour préciser que certains comités ne sont pas soumis aux mêmes règles que les comités énumérés dans les autres articles. Des exceptions sur le renouvellement des membres apparaissent pour la « commission chargée de l'examen des plans de Constitution de l'instruction publique, la commission des relations politiques et extérieures et la commission des colonies » établissent un ensemble distinct de ceux qui doivent renouveler leurs membres par moitié tous les deux mois<sup>451</sup>. D'autres articles regroupent certains comités par grand domaine d'intervention comme l'article 15 pour les commissions militaire, des armes, vivres et habillements, et la commission du camp près Paris. Dans cette optique de classification des comités, il est intéressant de noter l'article 19 consacré à la « commission centrale pour l'ordre des travaux de la Convention », à la « commission des décrets et des procès-verbaux » et à la « commission pour l'inspection de la salle ». Autour de missions qualifiées d'organisation d'ensemble des travaux de l'Assemblée et par ses missions qui l'amènent à intervenir auprès d'autres institutions. Lien entre décrets et bureau procès-verbaux commence ici à être légitimé.

Le projet de Mathieu n'a rien d'une pensée personnelle, mais reprend la présentation officielle des comités telle que l'Assemblée elle-même aime à la percevoir et à en faire publicité. Dans l'*Almanach national* de 1793-an II, publié après les interminables discussions consacrées à la mise en place des comités, ces derniers sont ainsi regroupés en deux catégories qui n'existaient pas avant l'ouverture de la législature de la Convention. « L'ordre naturel exige qu'en présentant les comités occupés du régime

---

<sup>448</sup> AP, T. 52 p.202

<sup>449</sup> AP, T. 52 p. 278

<sup>450</sup> Voir Partie 4, chapitre I et les annexes

<sup>451</sup> Mathieu n'emploie le terme de comités dans ces articles mais celui de commission ; il explique dans son rapport d'introduction que les « commissaires ont enfin observé qu'à ce mot de comités était aujourd'hui attachée une fausse idée de pouvoir qui les fait ranger au nombre des autorités publiques. Cette dénomination, devenue elle-même dangereuse, leur a aussi paru un abus à supprimer ; ils ont pensé que, si le terme des commissions rappelait pareillement l'idée d'un pouvoir, c'était du moins l'idée d'un pouvoir passager, et plus facilement révoquant » (AP, T. 52 p. 208). Dans un souci de ne pas prêter à confusion j'ai choisi de ne pas reprendre ce terme de commission quand il s'agit des comités puisque dans la pratique les comités continueront à être appelés comme ils l'ont toujours été depuis la Constituante.

général de la République, la seconde partie commence par ceux dont les fonctions embrassent toutes les parties du gouvernement, et finisse par celui dont les fonctions sortent, pour ainsi dire, du territoire de la République. » Voici donc posé par le rédacteur, trois catégories qui seraient dues non pas à une volonté régulatrice de l'Assemblée mais à un « ordre naturel » qui se serait imposé de fait. En se penchant sur la première catégorie, on y trouve « les Archives », la « commission centrale », les « procès-verbaux, renvois et expéditions », le « Comité des décrets », le « Comité des pétitions et de correspondance » et le « Comité des inspecteurs de la salle, du secrétariat et de l'Imprimerie nationale »<sup>452</sup>. Un ensemble d'organes dont il existe pour certains d'éminents travaux<sup>453</sup> mais dont les interactions les uns avec les autres ne font que se télescoper. On ne peut en voir ici que certains aspects. Il existe donc bien cette notion de « régime général de la République », de mise en œuvre d'un ordre global qui est la mission des six premiers comités ainsi énumérés.

La création du CDPV relève d'une reconduction de celui de la Législative. L'obligation qui avait été donnée au CD à la suite de la chute de la monarchie de faire la distinction entre décrets d'intérêt général et les autres décrets et de surveiller que leur promulgation respective ne se faisait pas dans les mêmes termes, est toujours d'actualité. L'attente de mise en application de la nouvelle Constitution, les travaux que doivent rendre une commission sur la distribution et une autre sur les impressions, les comités de l'Assemblée législative qui continuent leurs travaux avant même d'être organisés créent une situation où l'incertitude domine.

## **2                    Le rôle de la commission distribution et impression de la Convention nationale**

Au début de la Convention, les commissions temporaires doivent statuer sur les procédures provisoires dans le domaine de l'impression des décrets, leur envoi, leur promulgation. Si leurs missions ne concernent pas directement le fonctionnement du CDPV, leur objet interfère avec sa sphère d'action et les conclusions sous forme de décrets auxquels aboutissent leurs travaux a pour conséquence de rectifier la continuité

---

<sup>452</sup>[1] *Alamanach*

<sup>453</sup>[56] CASTELLAi PUJOL, [63]Acte Journée d'études comités février 2011, [62] COHEN

des travaux du comité. La commission de l'impression des décrets créée le 1er octobre 1792 et la commission des archives créée le lendemain<sup>454</sup> et leurs décrets du 3 et du 10 octobre 1792 vont définir l'action du Comité des décrets pendant la Convention nationale.

La commission sur l'impression des décrets est constituée sur une interrogation d'Anisson-Duperron<sup>455</sup>, directeur de l'Imprimerie nationale du Louvre adressée à la Convention. Sous la Constituante et la Législative, il assurait pour le compte des députés l'impression des actes exécutifs. Avec le changement politique, il s'inquiète de savoir s'il doit continuer cette publication dont il dit que certains députés l'attendent. Ramel-Nogaret oppose à cette demande l'économie importante qui pourrait être réalisée si ces impressions étaient arrêtées et si les secrétaires du bureau de l'Assemblée accordaient plus de précision à la rédaction des procès-verbaux. Avant de prendre une décision, la Convention nationale crée une commission temporaire. Camus, Devérité, Lanjuinais et Bréard doivent rendre compte des dépenses qu'occasionnent l'impression et l'envoi des lois par l'Imprimerie nationale exécutive et proposer « les moyens de procurer à chacun des membres la connaissance prompte, sûre, exacte et économique des lois, promulgations et autres actes ». Leur réflexion n'est pas restreinte aux seuls actes du pouvoir exécutif mais est élargie aux « propres opérations » de l'Assemblée. L'ouverture à tous types d'actes peut être une amorce de modification des procédures alors héritées de la Constituante et de la Législative avant même que la Convention n'ait commencé à en examiner la réforme au court des débats sur la nouvelle Constitution. Il faut noter que parmi les quatre membres désignés dans cette commission, outre Camus dont on ne peut douter de l'intérêt pour ces questions, l'ajout de la personnalité de Devérité<sup>456</sup>, fils d'un imprimeur-libraire et lui-même imprimeur du roi et du comte d'Artois avant la Révolution, confère à la commission une spécialisation dans ce domaine.

---

<sup>454</sup> En raison des homonymies des institutions il n'est pas inutile de souligner ici, que la commission des archives qui est ici mise en place est une commission temporaire qui résulte de la réunion de députés d'horizons différents et qu'il ne faut pas la confondre avec les commissaires des archives, fonction permanente de deux députés de chacune des Assemblées nationales depuis la loi des 4 et 7 septembre 1790 dont la charge, fixée par cette loi, est d'assurer le contrôle sur les travaux des Archives nationales, et de faire l'intérim de l'archiviste en cas d'incapacité de celui-ci.

<sup>455</sup> AP, T. 52 p.262

<sup>456</sup>[89] KUSCINSKI

Deux jours plus tard, la commission rend déjà son projet de décret, Camus en est le rapporteur. En ce qui concerne l'économie de dépenses à faire, il promet que la réforme proposée va permettre de les réduire fortement. Ramel-Nogaret dans son intervention du 1er avait fait une estimation de 100 000 livres, on est loin des 210 000 livres que coûtent réellement les impressions réalisées par l'Imprimerie nationale du Louvre. Le coût promis est abaissé à 70 000 livres ... ainsi que les tâches assurées par l'imprimerie du Louvre qui sont supprimées<sup>457</sup>. La réponse obtenue par Anisson-Duperron est le transfert de toutes les impressions à Baudouin, imprimeur de la Convention.

Plusieurs impressions doivent être assurées : les décrets adoptés dont la distribution doit être faite dès le lendemain (art 1er), les articles des décrets partiellement adoptés à l'issue d'une séance également à imprimer également dès le lendemain (art 2) ainsi que les « proclamations et autres actes du pouvoir exécutif » (art 3). Une table chronologique mensuelle des décrets sera imprimée et distribuée (art 4). On retrouve ici la volonté des députés de réunir tous les types d'actes, dans une organisation d'impression unique. Cet aplanissement des différences dans l'organisation est le reflet de la perte d'influence du pouvoir exécutif dont les prérogatives en termes d'impression sont récupérées par la Convention.

La procédure de réalisation de ces impressions comprend deux parties, la nomination d'un secrétaire-commis au secrétariat qui prépare les opérations préalables à l'impression et le traitement des dates par le pouvoir exécutif. Le nouveau secrétaire-commis doit, au bureau du secrétariat prendre copie de tous les décrets rendus la veille. Une fois que l'un des secrétaires les aura signés et collationnés, le commis devra remettre ces copies pour l'impression et en surveiller l'exécution. Ce suivi lui permet de dresser mensuellement une table des décrets d'après les feuilles de distribution. Restent au secrétariat la collation des décrets et la signature des copies. Cette ingérence dans le fonctionnement du secrétariat est une volonté continue de Camus depuis le début de la Constituante. Dès sa nomination, l'archiviste avait petit à petit repris certains papiers produits par l'Assemblée et qui étaient jusqu'à sa mainmise détenue par le secrétariat. On a vu que déjà sous la Législative, le CDPV avait également empiété sur les activités du secrétariat.

---

<sup>457</sup> AP, T. 52 p.292

Un dernier article de ce texte législatif fixe l'administration des actes du pouvoir exécutif. Alors que les deux législatures précédentes avaient soigneusement évité d'employer cette terminologie, il est curieux de la voir apparaître et d'en admettre l'existence, pour désigner les actes que le conseil exécutif provisoire pourrait donc être amené à adopter. Le décret reprend la procédure utilisée par le ministre de la Justice en ce qui concerne les décrets sanctionnés. Le Conseil exécutif provisoire doit ainsi transmettre au moment de la publication deux exemplaires de ses actes (art 6). Cette précision porte une modification importante, puisque la formulation crée un déplacement de fonctionnement. Jusque-là, l'exécutif n'assurait pas directement la publication qui était à la charge des corps administratifs dans les départements. La publication se trouve donc recentrer sur Paris, préfigurant ainsi la décision qui sera prise dans la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) qui institue la publicité de la loi par une publication centralisée, le *Bulletin des lois de la République*. La deuxième partie de l'article 6 crée pour ces actes, un dépôt aux archives de la Convention et au CDPV. Ce dernier doit alors faire procéder à l'impression à partir duquel sont effectuées les distributions aux députés.

La volonté de cantonner le secrétariat dans un rôle mineur et de transférer tout ce qui ressort du circuit de la loi aux autres organes de l'Assemblée est fortement affirmée. Le décret de Camus précise que deux exemplaires des actes du pouvoir exécutif doivent être déposés l'un aux Archives l'autre au CDPV et que ce dernier est chargé de leur impression pour qu'ils puissent être distribués aux députés. Ce besoin d'impression des actes du pouvoir exécutif, ajouter au besoin d'impression des décrets du pouvoir législatif amène le CDPV à progressivement contrôler le secrétariat de la représentation nationale. La Convention nationale est vraiment l'époque du renforcement de la compétence du comité sur l'impression des décrets.

Ces décisions fixent les intentions des législateurs dans le domaine des impressions et distribution. Une fois adoptées par la Convention nationale, le rapporteur Camus se rendra au CDPV le 27 octobre 1792 pour établir avec ses membres la mise en application du décret. Pour l'heure les travaux d'encadrement des nouvelles procédures à mettre en œuvre continuent au sein d'autres commissions, dont la commission des archives. Les conclusions de cette dernière commission vont avoir également des conséquences au niveau de l'administration du CDPV.

### **3                    Le rôle de la commission des archives d'octobre 1792**

Le 2 octobre 1792, la Convention crée une commission particulière des archives chargée de « vérifier l'état actuel des Archives ». En conformité avec le décret des 4 et 7 septembre 1790, Camus, en tant qu'archiviste, avait présenté le 10 septembre 1792 son *Etat des archives et des dépenses de l'établissement*<sup>458</sup>. Selon cette loi, les deux commissaires des archives, nommé pour la durée de la législature auraient dû remplir ce rôle. Une commission élargie leur est préférée.

Composée de députés venant de comités différents ou ne faisant partie d'aucun autre organe, 10 membres la composent, Grégoire, Mailhe, Le Pelletier, Isnard, Duprat, Dumont, Cloots, Jullien, Jeanbon Saint André et Ruault. Ses missions sont de plusieurs ordres, comme Grégoire les détaille dans son rapport présenté le 10 octobre 1792 à la Convention<sup>459</sup>. En 8 jours, il s'est agi de vérifier l'*Etat* de Camus, de proposer des modifications et de présenter un projet de décret. En ce qui concerne la vérification, l'*Etat* « établit l'exacte vérité des faits énoncés dans cet écrit auquel on peut renvoyer pour les détails » écrit Grégoire. Le rapport énumère les documents qui composent les Archives de Camus en soulignant les travaux qui doivent être poursuivis ou faire l'objet d'un développement plus important. Ce rapport en apparence éloigné du CDPV, rejoint leur compétence commune de conservation des minutes originales, des expéditions et des procès-verbaux. De ce fait, le décret du 10 octobre 1792 influence la circulation des décrets telle qu'elle existait jusque-là.

De ce rapport consacré à l'inspection du dépôt des Archives en pointant les aspects qui doivent faire l'objet d'une augmentation des moyens financiers ou de commis supplémentaires afin d'accélérer la cadence du travail qui a pris du retard, le décret apporte des modifications qui changent les pratiques des Archives nationale mais aussi celles du comité. Le rapport souligne d'abord les vices de forme du travail du secrétariat de l'Assemblée : « Nous insistons pour que les secrétaires paraphent toutes les minutes

---

<sup>458</sup> AN, AD/XVIIIc/173, AB/VI/1 *Etat général des Archives nationales au 10 septembre 1792 et dépenses de cet établissement du premier octobre 1791, au 10 septembre 1792*

<sup>459</sup> AN, AB/Va/2 manuscrit, AP, tome 52 p.434

de leurs procès-verbaux ; qu'ils les collationnent ainsi que les décrets, qu'eux et les présidents les signent exactement dès qu'ils sont portés au net. » A l'égal de ce que les comités mettent en place pour valider la forme des actes adoptés, la signature atteste de l'authenticité et de la légitimité des décrets adoptés. Il y a donc une 1<sup>ère</sup> signature sur la minute, c'est-à-dire sur le brouillon, sur la prise de note que les secrétaires font au fur et à mesure que les décrets sont adoptés pendant les séances de l'Assemblée, et une deuxième signature une fois que la minute a été retranscrite. La vérification par collation est bien sûr importante pour garantir que ce qui est signé est bien ce qui a été adopté. Point de départ de la circulation du décret, la sortie de l'acte du bureau du secrétariat doit signifier que le décret est revêtu de la perfection visée par la loi révolutionnaire. La commission des archives n'est pas novatrice dans ce domaine. Cette considération a comme on l'a vu précédemment déjà été souligné par la commission sur la distribution et l'impression des décrets et aboutit à l'article 5 du décret du 3 octobre, donc contemporain de sa date de mise en place.

Le deuxième aspect que Grégoire souligne dans son rapport concerne les expéditions en parchemin avec sceau pendant. Sous la Constituante et sous la Législative, une fois les décrets sanctionnés par le roi, le ministre de la Justice préparait une expédition dite de l'original authentique qui après être passée par son service des sceaux pour y être scellée d'un sceau pendant, était envoyée aux Archives nationales. Le décret du 15 août 1792 sur les actes du pouvoir exécutif avait reconduit la procédure adoptée de longue date, d'envoi de deux exemplaires l'un à la Chancellerie l'autre aux archives. Le rapport précise le coût important que cette dépense représente annuellement, soit 16000 livres tournois. En souligner le coût est primordial à un moment où l'Assemblée est préoccupée des dépenses que nécessite la guerre. La recherche de ressources pour les besoins de la défense nationale va faire avec la réduction des dépenses inutiles. « De concert avec l'archiviste, nous vous proposons de remplacer cette expédition par un simple exemplaire imprimé en papier, auquel on appliquera le sceau de la République en timbre sec tel que pour les envois des décrets faits par le ministre de l'Intérieur au département. »

L'importance de cette décision la place en premier des articles du décret du 10 octobre. Mais elle n'est pas qu'une simple mesure d'économie. Ce faisant elle met fin à une certaine forme de la loi, issue de la lettre patente de l'Ancien régime dont la forme



diplomatique par excellence était sa transcription sur parchemin avec son scellement par un sceau pendant. L'allusion à la typologie des documents envoyés par le ministre de l'Intérieur n'est pas fortuite. La hiérarchie des actes législatifs et exécutifs n'a plus besoin de s'imposer par des signes extérieurs, ce qui s'était toujours fait jusque-là. Avec la royauté déchue, c'est tout le formalisme qui y était attaché qui tombe. Un des actes placés au plus haut degré de la hiérarchie des actes législatifs, avec la minute originale de la loi, peut très bien prendre l'apparence d'un acte administratif du ministre de l'Intérieur, donc d'un niveau symbolique inférieur, la force de l'expédition authentique de la loi est ailleurs. Elle réside dans le suivi scrupuleux de toute la procédure qui aboutit à son exécution, son dépôt même aux Archives, dans le temple de conservation de la loi, aussi garant de son authenticité.

La Convention nationale avait décidé dans son décret du 21 septembre 1792, le maintien des lois non abrogées et des pouvoirs non suspendus. La décision du 16 août 1792 reste applicable en ce qui concerne les missions du CDPV. L'adoption du décret du 3 octobre 1792 sur l'impression et la distribution des décrets et du décret du 10 octobre 1792 sur l'expédition des lois va avoir une incidence très forte sur le fonctionnement du comité. Quand les membres récemment élus se réunissent le 18 octobre 1792, leurs premières décisions prennent acte de l'existence de ces décrets. Le comité inscrit d'emblée son fonctionnement dans la continuité de son prédécesseur de la période de la Législative en même temps qu'il s'adapte aux orientations de la Convention nationale. Il devient un comité avec une forme administrative assez éclatée : son local est occupé par le bureau des décrets rejoint par le bureau des procès-verbaux et le bureau des renvois et correspondance, sa section des archives est toujours située aux Archives nationales, un de ses secrétaires-commis siège en permanence au secrétariat de la Convention nationale pendant les séances de celle-ci bientôt rejoint par deux inspecteurs-commissaires du comité, le bureau des renvois et de correspondance est sous sa responsabilité. Cette dispersion n'est pas un affaiblissement de son action met au contraire une centralisation de différentes compétences liées à l'impression, l'envoi, la collation, la correspondance autour des décrets. Certaines de ces fonctions sont exercées concurremment avec d'autres comités.

#### **4 La responsabilité sur le bureau des procès-verbaux, le sort du bureau des renvois et correspondance**

La réunion du bureau des procès-verbaux et du bureau des renvois et correspondance n'était pas une évidence dans les travaux préparatoires à la réorganisation des comités issus de l'Assemblée nationale législative. Sous la Législative, les deux bureaux dépendaient encore du secrétariat de l'Assemblée. Pendant cette période on assiste à un affaiblissement de l'influence du secrétariat. En ce qui concerne le bureau des procès-verbaux, le comité exerce de fait une responsabilité importante sur ses activités. De plus, pour justifier ses relations avec la Haute Cour de la Nation, le comité avait accaparé la correspondance entre l'Assemblée nationale et les corps administratifs en département. L'intégration de ces deux bureaux ressort d'une rationalisation administrative.

Une des premières décisions du comité est de rattacher directement le bureau des procès-verbaux à son organisation prenant acte de l'affaiblissement du secrétariat et du besoin de centralisation des procédures administratives liées à l'organisation de la circulation des décrets dans l'enceinte législative. Dès le 23 octobre 1792, trois commissaires du comité, Blaux, Becker, Vernerey sont nommés pour exercer une inspection permanente sur le bureau des procès-verbaux. Le changement même dans l'appellation du comité crée symbolique cette union. Le lendemain la Convention nationale enregistre la réunion sans y trouver à redire, le comité devient le CDPV.

Bissy, en sa qualité de secrétaire du CDPV, avait présenté à l'Assemblée un rapport<sup>460</sup> où il démontre que la réunion des bureaux résout un des problèmes majeurs de la Législative causé par le renouvellement trop fréquent de ses secrétaires. Il fait habilement remarquer que cette « mesure salubre » est cependant insuffisante puisque « naturellement, les fonctions du CDPV embrassent la surveillance des trois bureaux. Il existe entre cette inspection et les travaux du comité des rapports si intimes, des correspondances si réitérées, qu'il semble indispensable de ne pas les désunir, tout doit marcher d'accord dans ces deux parties. En faire deux tous, c'est ôter à leur service réciproque l'harmonie et l'ensemble qui en font l'utilité. Il est un moyen de concilier la

---

<sup>460</sup> AN, C234/198 pièce 52 cité partiellement dans AP, tome 52, p.639

nécessité de la surveillance des procès-verbaux, expéditions et renvois avec l'avantage d'une corrélation active et non interrompue avec le Comité des décrets. »<sup>461</sup> Ainsi exhortée, la Convention adopte la réunion en un Comité des décrets, procès-verbaux, expéditions et renvois et revient ainsi sur l'indépendance d'abord mise en place entre ces deux instances, le comité et le secrétariat.

Le bureau des procès-verbaux assure plus précisément la vérification des demandes de rectifications des procès-verbaux qui sont transmises au comité sous forme de pétition. Le fait d'avoir intégré le bureau des procès-verbaux lui permet en outre d'avoir le contrôle sur l'activité de collation des décrets qui aboutit à l'élaboration du document que l'on peut trouver dans diverses archives d'extrait du procès-verbal. Délivré à discrétion en cas de besoin, il permet d'authentifier le décret adopté par l'exécution de sa copie fidèle. Il a également une valeur immédiate de validation de la décision qu'il contient. Il peut par exemple être affiché dans un bureau de la Convention pour avoir valeur de publicité et donc être exécuté dès l'affichage. Ces extraits des procès-verbaux sont délivrés à la demande par tous les acteurs institutionnels, ce qui fait du CDPV par l'intermédiaire de son bureau, le passage obligé de toute demande de ce type.

Le décret de la Convention du 20 octobre 1792 précise que les trois bureaux pour les procès-verbaux, les expéditions et les renvois seront placés sous la surveillance de 6 commissaires nommés par ses soins<sup>462</sup>. Le 20 octobre une commission de six membres est nommée chargée de l'inspection des bureaux du comité d'inspection des bureaux des procès-verbaux, renvois et expéditions. A cette date la réunion du bureau des procès-verbaux et du bureau des renvois et de correspondance est déjà enregistrée par le comité et avalisée par la Convention. La commission la valide de fait. Plus tard, l'organisation des deux bureaux est claquée sur celle du bureau des décrets. Le CDPV nomme deux de ses secrétaires-commis, le 3 novembre 1792, chargés du travail de note des décrets pendant les séances et trois commissaires-inspecteurs chargés de la surveillance du bureau des procès-verbaux et du bureau des renvois et correspondance.

La prise de contrôle du bureau des renvois et de la correspondance relève de la même logique qui lui fait intégrer le bureau des procès-verbaux. Leur rapprochement lui

---

<sup>461</sup> Les « 3 bureaux » sont le bureau des décrets, le bureau des procès-verbaux et le bureau des renvois et correspondance qui jusque-là étaient divisés en « 2 parties » le premier au comité des décrets, les deux derniers dépendant du secrétariat de l'Assemblée nationale.

<sup>462</sup> *AP*, tome 52, p. 280

garantit un contrôle presque total sur toute la correspondance à l'arrivée et au départ du corps législatif. Cependant cette réunion sera de courte durée, le 16 novembre 1792 le rapport<sup>463</sup> du Comité des pétitions lu en séance, conclut à la réunion du bureau des renvois et correspondance sans tenir compte du travail du CDPV. On ne trouve aucune trace du côté du CDPV d'une contestation. Cette brève intégration du bureau par le CDPV aurait donc pu passer inaperçu. Sa présence dans le rapport que Poisson présenté le 23 octobre 1792 et dans les états des employés, lui donne une existence institutionnelle si ce n'est une pratique administrative durable. Le 23 octobre, trois inspecteurs sont nommés pour l'inspection des procès-verbaux, correspondance et renvois. Le 25 octobre 1792, la délibération du jour qui organise les bureaux du comité établit la liste du personnel du comité : les secrétaires-commis du bureau des renvois et correspondance sont encore présents. Ces deux mentions exceptées, l'historiographie n'a pas retenu ce passage au CDPV. Le Comité des pétitions et de correspondance passant la situation sous silence, on pourrait croire qu'elle n'a eu aucune réalité<sup>464</sup>. Quelques jours après le rappel à l'ordre qu'on peut voir dans la déclaration du comité des pétitions du 16 novembre, le 22 novembre, le CDPV tente une dernière fois de placer sous sa responsabilité le bureau des renvois et correspondance en présentant à ses membres réunis un état des appointements des secrétaires-commis des bureaux des décrets, procès-verbaux, correspondances et renvois. Mais après ce flottement, le bureau des renvois et correspondance reste ensuite définitivement rattaché au Comité des pétitions. Le transfert du bureau ne signifie pas la perte de la fonction de correspondance avec les corps administratifs des départements qui reste la compétence du CDPV.

Comme pour le bureau des procès-verbaux, Poisson détaille d'abord son fonctionnement<sup>465</sup>. La première de ses deux sections, celle de correspondance est chargée de recevoir la correspondance qui arrive à la Convention en provenance des départements, des ministères ou de particuliers. Le secrétaire-commis Thibault est chargé de décacheter les lettres et paquets avant de les remettre aux deux autres secrétaires-commis Aubusson et Renvoisé. Après examen, ces derniers font un compte-

---

<sup>463</sup> AN, AF/II/\*/28 cité par [56] CASTELLA I PUJOL

<sup>464</sup> [56] CASTELLA I PUJOL dans sa thèse n'en parle pas, preuve que du point de vue du Comité des pétitions et correspondance cette brève intégration n'a pas eu d'existence réelle au-delà de son inscription dans un rapport et dans une délibération du Comité des décrets.

<sup>465</sup> AN, D/I§1c/1

rendu au président pour le mettre en mesure de décider de leur destination. Aubusson est chargé également de rédiger les lettres dont la Convention a décidé par décret l'envoi, de tenir un registre d'enregistrement. Avec Renvoisé, Aubusson analyse la correspondance reçue pour le compte du président de l'Assemblée. Les trois secrétaires-commis envoient aux départements les rapports et mémoires qui ont été décrétés par la Convention, effectuent les recherches sur des pièces qu'ils auraient reçues. La deuxième section du bureau, section des renvois, analyse les pièces, puis les classe par ordre chronologique et par numéro après les avoir enregistrées sur le registre. Les quatre secrétaires-commis Atrux, Vaillant, Leharivel et Henry effectuent toutes les recherches qui pourraient être demandées sur ces documents. Le bureau de la correspondance et des renvois a demandé qu'une observation de leur travail soit faite pour en apprécier l'importance. Poisson, comme il l'a fait pour les autres bureaux, est d'accord pour effectuer cette observation mais sa conclusion *a priori* est tout autre. Il juge d'emblée que 7 commis sont déjà un chiffre trop important et qu'il faudra le réduire.

L'incorporation à son organisation du bureau des procès-verbaux et du bureau des renvois et correspondance, même si cette dernière n'a été que provisoire, démembre le secrétariat. La prise de contrôle de cet organe termine de le rendre en partie vide de sens. Tout au long de la Convention nationale, le secrétariat perd de plus en plus de compétence. Celle qui lui reste et qui consiste essentiellement à signer les procès-verbaux ayant été en partie vidée de sa charge symbolique.

## **5 La prise de contrôle du secrétariat de la Convention**

Dès la Législative, le CD avait placé le secrétariat de l'Assemblée nationale sous surveillance. Il est le point de passage stratégique entre les rapporteurs au moment où ils y déposent les décrets qui viennent d'être adoptés et le bureau des procès-verbaux. Le 5 septembre 1791, afin que les décrets puissent être envoyés plus rapidement, le Comité y avait nommé deux de ses commis pour recevoir directement des mains des rapporteurs les documents à transmettre au secrétariat. La présence permanente du CDPV est une

première mesure qui permet de surveiller au quotidien le travail des secrétaires, mais cette étape n'est pas encore suffisante.

A l'issue du 10 août 1792, le bureau des expéditions des décrets du secrétariat de l'Assemblée est supprimé et la fonction récupérée par le comité<sup>466</sup>. Le 9 septembre 1792, la Législative en fin de travaux autorise déjà le comité à envoyer au secrétariat deux de ses commis pour prendre note des extraits des décrets qui y sont déposés, et « pour faire expédier ceux qui doivent être exécutés sur le champ. »<sup>467</sup>. La possibilité de prendre note est pour le Comité l'assurance de connaître la loi dès son adoption et donc d'accroître l'efficacité de sa surveillance et de la réalisation des étapes suivantes. Si le pouvoir exécutif a été recréé autour des six ministres et du Conseil exécutif provisoire, une partie en a été déplacée sur l'Assemblée nationale dont l'action participe aussi de l'exécution de la loi. La présence, et surtout les activités qui sont dévolues aux deux commis du CDPV, est une première étape de cette installation. Les rapports des deux commissions instituées au début de la Convention vont renforcer un peu plus son action au secrétariat du Corps législatif. Le rapport de Camus et celui de Grégoire pointaient le dysfonctionnement du secrétariat. Le premier insiste sur la nécessité d'y placer un secrétaire-commis extérieur aux employés du secrétariat pour effectuer lui-même la copie des décrets avant l'impression qui passe aussi sous sa surveillance. Le deuxième ramène le travail des secrétaires à une activité centrée sur le paraphe des minutes des procès-verbaux et à leur collation.

Le rapport de la commission du 3 octobre sur l'impression et l'intervention du 27 octobre de son rapporteur Camus au CDPV confirment cette mesure que le comité exécute depuis le 10 septembre 1792<sup>468</sup>. En tant que rapporteur de la commission pour la distribution et l'impression des actes législatifs, dont les conclusions avaient abouti au décret du 3 octobre 1792, Camus trouve dans le nouveau Comité des décrets et procès-verbaux l'établissement qui permet à l'article 5 de trouver son exécution<sup>469</sup>. Sa

---

<sup>466</sup> AN, D/I§1c/1 F°106

<sup>467</sup> AN, D/I§1/4

<sup>468</sup> AN, D/I§1/5-7, 18

<sup>469</sup> AD, T. 52 p. 292, décret du 3 octobre 1792 adopté sur le rapport de Camus au nom des commissaires chargés d'examiner la manière la plus économique d'imprimer et de distribuer les décrets de la Convention, article 5 : « Pour l'exécution des précédents articles, il sera nommé un secrétaire-commis qui se tiendra assidûment auprès du bureau de la Convention. Il prendra copie de tous les décrets qui seront rendus dans la séance, à l'instant auxquels ils seront déposés sur le bureau, ou rédigés. Un des secrétaires de la Convention signera cette copie, après l'avoir collationnée. Elle sera remise de suite à l'Imprimeur de la Convention par le secrétaire-commis, qui veillera à l'impression et qui rédigera, d'après les feuilles de

proposition s'inscrit dans l'action administrative que le comité exerce déjà dans la prise de note des décrets par les commis de son bureau des procès-verbaux. Il est « conforme au plan d'organisation jusqu'ici adopté dans l'Assemblée, que [le secrétaire-commis] fut sous la direction et la surveillance du comité » dit Camus au CDPV ce 27 octobre 1792.

Lors de cette séance du comité, où Camus est invité, le secrétaire-commis Durdan, commis au secrétariat, est intégré au nombre des employés du comité et est chargé de rédiger les décrets sous la surveillance des députés secrétaires de l'Assemblée pendant le déroulement des séances de la Convention pour ensuite les faire passer à l'impression sitôt que ces copies auront été mises en forme. Après quoi il sera ensuite remis tous les lendemains matins aux députés, un imprimé contenant tous les décrets. Cette mesure prise sous l'impulsion de Camus est renforcée quelques jours plus tard par la décision parallèle du comité de nommer deux secrétaires du bureau des procès-verbaux pour prendre notes des décrets pendant les séances de la Convention.

Dès le 5 novembre 1792, signe de l'importance de ce nouveau secrétaire-commis et des fonctions qu'il exerce, un membre du comité propose à l'Assemblée de porter le traitement annuel de Durdan à 1800lt<sup>470</sup>, niveau qui correspond au maximum accordé aux secrétaires-commis qui ont le plus de responsabilités. En accordant cette augmentation, la Convention reconnaît ainsi le rôle tenu par le bureau des procès-verbaux et dans sa fonction de « recueil des décrets à mesure qu'ils se rendent, de les tirer au net et de les faire passer à l'imprimerie, pour la feuille en être distribuée le lendemain. »

Pour le CDPV, le décret du 1er octobre, en le chargeant de recevoir les actes du pouvoir exécutif, d'en surveiller l'impression et donc la distribution qui doit la suivre immédiatement, y voit l'accord d'un véritable sésame pour entrer officiellement au secrétariat. Lors de sa séance du 3 novembre 1792, Poisson dépose une motion pour désigner deux secrétaires-commis du comité de prendre note des décrets en assistant à toutes les séances de l'Assemblée alternativement. Le comité accepte cette proposition et rend un arrêt de nomination en faveur de Paquet Gery et Travault.

L'étroite relation que le comité entretient avec la Commission centrale concourt également à donner cette impression de monopole de l'autorité dans le domaine des

---

distribution de chaque jour, la table du mois. »

<sup>470</sup> AP, T. 53, p.151

décrets mais aussi des ajournements et des renvois. Tous les jours les secrétaires de l'Assemblée nationale auraient dû transmettre à la Commission centrale les ajournements en même temps qu'ils transmettaient les décrets au CDPV. Les secrétaires n'assurant pas ce travail, le commis du CDPV au secrétariat et celui du bureau des procès-verbaux chargé des notes recueillent au fur et à mesure du déroulement des séances, les décrets, les ajournements et les renvois. Ils retirent également la notice des décrets et la note des ajournements dès leur rédaction par les secrétaires. La procédure mise en place sous la Législative pour corriger un défaut de fonctionnement n'est pas remise en cause par la Convention. Ceci permet au comité d'accomplir ce qu'il doit par rapport aux décrets, c'est-à-dire la tenue des registres. Il est également placé en intermédiaire par défaut du secrétariat entre les bureaux de l'Assemblée et la Commission centrale. Poisson n'hésite pas à affirmer dans son rapport d'ouverture des séances du comité, que la bonne marche de la Commission est due à leur vigilance qui lui permet de fixer aux moments indiqués les ajournements prononcés par la Convention et l'ordre des discussions, disciplinant le déroulement de la séance avec un moins grand nombre d'interruptions. Est-ce que ce rôle de « passeur » mettait le CDPV en position de peser sur la façon dont il présentait les ajournements à la commission, était-il en mesure de retarder l'envoi d'ajournement qu'ils auraient préféré porter à l'ordre du jour plus tard ... il est difficile de dire si le comité a abusé ou non de cette position de force, on ne peut que constater l'absence de plaintes de la part des députés.

Le secrétariat de la Convention continue à exister tout au long de la législature, mais son autorité a été tronquée par l'empiétement et la récupération de certaines compétences par des comités comme le CDPV. La concentration des fonctions du comité en ce qui concerne la surveillance de l'adoption des lois, l'envoi, la publication, l'affichage et aussi le contrôle de l'exécution et de la promulgation assure au comité un travail administratif mais aussi d'ordre politique.





## Chapitre III

### Envoie, impression, publication, affichage des lois et des décrets, sous l'influence du Comité des décrets et procès-verbaux

---

Dès octobre 1792, les premières décisions de la Convention nationale modifient les modalités de la surveillance de l'envoi des décrets. Le ministère de la Justice, affaibli depuis la chute de la monarchie, n'est plus l'interlocuteur privilégié du comité remplacé par le ministre de l'Intérieur, au centre des procédures. Il demande à recevoir l'extrait du procès-verbal au moment de l'envoi au ministre de la Justice pour en avoir l'information immédiate. Une plus grande publicité de l'envoi des lois est assurée. L'état des envois des décrets effectués par le ministre de la Justice est inséré au feuillet des décrets, création du décret du 3 octobre 1792. Les corps administratifs adressent directement au comité les accusés de réception des décrets sans passer par l'intermédiaire du ministère. Le comité met en place un registre qui permet de suivre l'ensemble de ces procédures dont la pièce maîtresse sont les récépissés de l'envoi des décrets émis par les administrations départementales.

L'évolution des procédures ne touche pas tous les décrets. Ceux qui nécessitent une administration particulière comme les décrets d'accusation, ou les décrets qui de par la longueur du texte même et des traitements, comme les décrets de liquidation ou d'aliénation des domaines nationaux, reçoivent un traitement dans le prolongement de ce qui se faisait jusque-là, sanction en moins.

## A Les premiers temps de l'action du Comité des décrets et procès-verbaux (octobre 1792-été 1793)

### 1 L'affaiblissement de la puissance exécutive des ministres

L'affaiblissement du rôle des ministres va de pair avec la chute de la monarchie. La définition de leur mission au sein du Conseil exécutif provisoire est cruciale pour ce qui est de l'exécution de la loi et de sa promulgation. Les décrets que la Convention nationale adoptés au cours des premiers mois tendent à constater cette baisse d'autorité et à instituer une relation plus directe entre elle et les corps administratifs en départements. De nouvelles impressions servent cette volonté politique.

Le rapport de la commission sur l'impression des lois promulguées et sur les proclamations du 3 octobre 1792 s'est traduit par l'impression d'une feuille des décrets, bientôt appelée *Feuilleton* distribué aux députés de la Convention nationale et à la Commission exécutive provisoire. Les suppléants des députés acquièrent le 25 octobre 1792 le droit de recevoir les impressions des feuilles des décrets. En ce qui concerne l'information des ministres vers l'Assemblée nationale, le 2 novembre 1792, les comités sont autorisés à inscrire sur un tableau l'ordre du jour des rapports à faire à partir des lettres reçues des ministres et le 6 novembre 1792, cette disposition est complétée par les rapports que les comités feront en début de séance sur ces mêmes lettres des ministres. Dans un contexte d'affaiblissement du pouvoir exécutif, l'action des comités doit devenir plus visible aux corps administratifs. Le 12 octobre 1792 la nomenclature des comités qui viennent d'être créés par la Convention nationale est imprimée et distribuée aux 83 départements et le 6 novembre les comités sont autorisés à leur faire imprimer et distribuer les projets de décrets et les rapports qui seront discutés dans les deux jours qui suivent. Enfin le 30 octobre, les états des décrets envoyés aux départements par le ministre de l'Intérieur seront imprimés à la suite du *Bulletin des décrets*. Alors que le contexte commence à se durcir au niveau national, un dernier décret complète cette assise plus large de la diffusion des décrets. Le 5 février 1793, la Convention nationale décide d'envoyer tous les jours la feuille des décrets aux commissaires en poste près des armées et même temps que le Conseil exécutif

provisoire enverra aux armées et aux commissaires la collection complète des lois afin de la transmettre aux corps administratifs des pays où ils sont établis. L'ensemble de ces mesures constitue un cadre législatif très étroit où les maîtres mots « imprimer et distribuer » laissent peu de place à l'absence de publicité. Ces modifications illustrent au contraire une nouvelle forme de promulgation loin des procédures d'enregistrement sur registres traditionnellement utilisés par les Parlements et repris par l'action administrative des administrations révolutionnaires.

Le 22 mars 1793, le CDPV avait commencé à exercer une surveillance plus approfondie des publications au feuilleton en nommant Delecloy, un de ses membres, commissaire chargé de cette surveillance. Quelques jours plus tard, le décret de la Convention du 3 avril 1793 renforce l'exercice du contrôle du comité sur l'envoi des lois effectuées par le ministre de l'Intérieur en décidant que les notes qui certifient ces envois seront dorénavant insérées au feuilleton. Cette décision importante dans la publicité de l'action publique d'un ministère se renforce de l'élargissement des fonctions de Delecloy, qui avec Becker, sont nommés commissaires pour la surveillance de la note de l'envoi des lois du ministre de l'Intérieur à joindre au feuilleton<sup>471</sup>. Le 13 mai 1793, le CDPV, en application du décret du 24 avril sur l'impression sur l'impression d'un feuilleton séparé pour les articles de la Constitution déjà adoptés, détermine le titre de cette feuille supplémentaire et en rédige l'avis placé en tête.

Le lien plus étroit qui lie la Convention nationale aux départements entraîne une définition nouvelle des relations avec les ministres qui restent chargés de l'envoi des lois. Le CDPV, en tant qu'organe chargé de surveiller cette exécution doit trouver de nouveaux moyens d'action, mais qui ne sont pas acceptés ni réalisés de façon identique d'un ministère à l'autre.

## **2 La surveillance de l'envoi jusqu'à la réception des décrets**

L'exécution de la loi pendant la monarchie constitutionnelle s'articulait autour du ministre de la Justice, personnage central de l'ensemble des procédures, avec le ministre

---

<sup>471</sup> AN, D/I§1c/1 séance du 4 avril 1793

de l'Intérieur en contact direct avec les départements. L'affaiblissement du ministre de la Justice après le 10 août 1792 ne remet pas en cause le rôle qu'il tient dans l'envoi des lois une fois le sceau apposé. Le ministre de l'Intérieur, qui sort lui renforcé des événements du 10 août 1792 s'autorise à demander à la Convention nationale d'être prévenu plus rapidement de ces envois. La surveillance de la transmission de l'envoi des décrets par le ministre de l'Intérieur, effectuée par le CDPV va de pair avec la surveillance que le comité met en place sur la réception même de ces décrets par les corps administratifs des départements

Le décret du 31 octobre 1792 adopté à la demande du ministre de l'Intérieur, traduit cette tension sous-jacente entre les deux ministères sur l'exécution de la loi. « Je prie la Convention d'ordonner qu'aussitôt qu'elle aura décrété l'envoi d'une pièce aux départements, il sera adressé sur-le-champ et directement au ministre de l'Intérieur un extrait d'un procès-verbal qui renferme ce décret. » En apparence rien de bien extraordinaire, comme le souligne le député qui présente cette proposition : « Je ne vois pas personnellement les raisons qu'il y aurait à ce que satisfaction ne lui soit pas donnée. »<sup>472</sup> En effet cette mesure qui entraîne une plus grande efficacité administrative semble aller dans le sens voulu par tous les révolutionnaires.

Sans supprimer l'étape de la transmission au ministre de la Justice, le décret place le ministre de l'Intérieur au centre du dispositif de circulation des décrets. Le 24 novembre, le ministre de l'Intérieur justifie ce besoin en mettant en avant la plus grande valeur légale du texte original, fut-il un extrait. Jusque-là le ministre de l'Intérieur ne connaît les décrets que par l'intermédiaire des journaux imprimés par l'imprimeur de la Convention, avant leur adresse aux corps administratifs. Pour donner un rythme plus rapide aux envois, sans attendre la transmission entre les deux ministères, le ministre de l'Intérieur ne peut faire les envois des décrets qui concernent les départements, quand il n'a pas eu connaissance des décrets « puisque je ne connais pas légalement le décret qui les ordonne ». Si le ministre de l'Intérieur peut recevoir plus rapidement les décrets, il doit à son tour adresser directement à la Convention nationale l'état des décrets qu'il envoie aux départements. Le ministre le faisait jusque-là et l'état était lu à la représentation nationale. A partir du 31 octobre, il sera publié dans le *Bulletin des décrets* qui est distribué tous les matins aux députés.

---

<sup>472</sup>AD, tome 53, p.92

La surveillance que le CDPV exerce sur les envois effectués par le ministre de l'Intérieur par la publicité de l'impression est renforcée du droit de regard que le comité exerce sur les destinataires des envois, les corps administratifs en département. Un premier décret du 15 octobre 1792 institue un envoi hebdomadaire par les autorités constituées des états certifiés des lois qu'ils ont reçu. Ces états devront préciser la date de réception des décrets envoyés par les différents ministères et la date à laquelle les envois ont été faits aux districts. Le rapport de Bissy, du CDPV, confirme ce décret et précise son application avec le décret du 5 novembre 1792<sup>473</sup>. Les états, tels qu'ils sont définis dans ce décret d'application, apportent plus de détail en ajoutant la mention de la date de réception et d'envoi.

Les corps administratifs et les tribunaux ont l'obligation d'envoyer chaque semaine au CDPV l'état certifié des lois que le conseil exécutif provisoire leur a adressé. Les mentions qui doivent être marquées sont précisées : la date de l'envoi et la date de réception des lois, la date des lettres par lesquelles ils en auront accusé réception au ministre de la Justice, la date à laquelle ils auront transféré ces lois aux directoires de districts pour qu'eux-mêmes en fassent l'envoi aux municipalités. L'accusé de réception des lois adressé au conseil exécutif provisoire n'est pas un document suffisant de contrôle. Il faut donc que les corps administratifs et les tribunaux, après avoir adressé les décrets aux directoires de district, envoient directement au CDPV d'autres accusés de réception. La procédure déjà existante sous la Constituante et sous la Législative n'est plus suffisante. La promulgation et la publication sont deux aspects que le CDPV va prendre en main en attendant que l'ensemble des procédures soit transféré au Comité de salut public. Si Verpeaux<sup>474</sup> souligne l'importance de ces décisions en s'étonnant des fonctions données au CDPV dans la réception des états certifiés des décrets, le rôle majeur et plus large qu'il joue est passé par ailleurs sous silence dans l'historiographie. Son absence est également de mise dans d'autres ouvrages de référence comme ceux d'Aulard ou de Godechot. La décision du 5 novembre 1792 est un tournant important dans l'administration de la surveillance de l'envoi des lois qui entraîne la mise en œuvre de moyens proportionnés à cette compétence du comité. Les récépissés sont conservés

---

<sup>473</sup> AN, D/I§1/4 et AP, T 53 p. 151 Les *Archives parlementaires* datent cette décision du 6 novembre 1792 mais l'extrait du procès-verbal qui est conservé dans le carton D/I§1/4 est daté du 5. J'ai donc préféré conserver la date telle qu'elle apparaît sur le procès-verbal.

<sup>474</sup>[115] VERPEAUX.174

en liasse et enregistrés dans un registre ouvert spécialement, divisé par ordre alphabétique des départements<sup>475</sup>.

Témoin également de son influence, dès le lendemain, le CDPV adresse aux six ministres du Conseil exécutif provisoire une circulaire pour les informer des modalités liées au décret du 5 novembre<sup>476</sup>. L'influence du président de l'Assemblée a baissé, il ne sert plus d'intermédiaire entre le comité et les ministres. La façon dont le comité s'adresse au Conseil exécutif donne le ton de la position du comité : « Ce moyen [l'envoi au comité des récépissés] nous paraît d'autant plus convenir à l'ordre que nous allons établir dans cette opération. » L'adaptation de la formulation des mandats d'exécution s'aligne sur ces modifications. Une autre décision du CDPV, décrétée par la Convention nationale le 5 novembre 1792, modifie la forme d'exécution symbolisée par les mots « les présentes » qui sont remplacés par « la présente loi ».

En peu de temps, le CDPV a mis en place une surveillance de l'ensemble des procédures qui composent l'envoi des décrets de façon d'autant plus efficace qu'il détient aussi l'autorité sur le secrétariat et le bureau des procès-verbaux. Les instruments utilisés sont autant du domaine des attestations d'exécution, états, récépissés adressés par les ministres de la Justice et de l'Intérieur, que ceux de la publicité offerte par l'insertion de ces documents au feuillet distribué aux députés comme au *Bulletin des décrets*.

### **3 Mises en œuvre du contrôle de l'exécution de la loi, dialogue entre les ministres et le Comité des décrets**

De la théorie, que représente l'ensemble de ces décrets, à la pratique, quelques différences apparaissent dans les rapports que le CDPV va entretenir avec les différents membres du Conseil exécutif provisoire.

Le 6 novembre 1792, Rolland, ministre de l'Intérieur, reçoit la circulaire d'application de la loi du 5 novembre rédigée par le CDPV. Le 9, le ministre rappelle aux commissaires du comité qu'il existe déjà un document similaire représenté par l'état des lois que les

---

<sup>475</sup> Ce registre est conservé sous la cote AN, D/I§1c/6, le Comité des décrets ne commence à enregistrer le retour des récépissés qu'à partir du 9 février 1793.

<sup>476</sup> AN, D/I§1b/8

bureaux de son ministère ont envoyé la veille en département et qui leur est adressé depuis la Législative. Si cette remarque est exacte, elle vise surtout à mettre en échec le lien direct que le décret du 5 novembre crée entre le comité, et donc la Convention, et les départements. Depuis la Constituante, les ministres de la justice adressent au comité des notes des décrets avec leur date de sanction puis de l'exécution par la suite, et leur date d'envoi aux municipalités et aux tribunaux<sup>477</sup> pour la surveillance de l'envoi que le comité doit effectuer depuis sa création. Cependant on note que le décret ne se situe pas exactement sur ce plan quand il réclame les récépissés des ministres. Il ne suffit plus d'avoir l'attestation de l'envoi des décrets par les ministres, il faut encore avoir l'assurance que les décrets ont bien été réceptionnés par les administrations locales, preuve apportée par le récépissé. Renforcé par le décret du 22 novembre 1792, le contrôle du comité s'est déplacé directement sur l'exécution. De plus le ministre s'attribue ici une compétence du ministre de la Justice, lui-même ne correspondant pas directement avec le CDPV. Le ministre de la Guerre répond lui de façon affirmative à la demande du comité pour que ses bureaux soient en mesure d'assurer la transmission demandée.

Clavière, ministre des Contributions directes, ne manque pas de faire remarquer, dans la lettre qu'il adresse au comité le 12 novembre 1792, que la réclamation du comité est sans objet en ce qui concerne son service et que sa demande relève de la seule compétence des deux autres ministres<sup>478</sup>. Le comité en envoyant cette circulaire de façon générale prend une décision d'administration générale pour que de façon pratique, les procédures soient les mêmes dans tous les ministères. C'est aussi une façon pour le CDPV de faire savoir à l'ensemble du Conseil exécutif provisoire que dorénavant le comité des décrets a les pouvoirs légaux d'intervenir directement et à tous les niveaux institutionnels dans le contrôle de l'exécution des lois. Les protestations du ministre de l'Intérieur et du ministre des Contributions directes se situent bien sur ce plan.

Le contrôle s'exerce maintenant directement du comité auprès de chacun des départements ministériels, évolution du droit fondamentale au regard de ce que la Constituante et la Législative avait mis en place. Au-delà des motifs qu'ils donnent pour ne pas être concernés par l'objet du décret du 5 novembre et de la circulaire que le

---

<sup>477</sup> AN, D/I§1/19 et 20 pour la Constituante, D/I§1/4, dossier 15 et D/I§1/21 pour la fin de la Constituante et la Législative

<sup>478</sup> AN, D/I§1b/8



comité adresse le 6, c'est bien une tentative de résister à l'ingérence plus importance du législatif dans l'exécutif. Le CDPV ne s'y trompe pas quand il note avec subtilité dans une lettre du 21 novembre 1792 au ministre de l'Intérieur<sup>47</sup> qu'il ne nie pas que le ministre a bien assuré le fonctionnement de l'exécution des décrets. Pour le comité, ceci était vrai tant que le décret de la Législative du 2 novembre 1790 était encore en vigueur, mais cet acte, sans être supprimé, est maintenant caduc. Pour une plus grande efficacité administrative et afin de réduire le retard qu'éprouve la circulation des décrets, il convient maintenant d'accepter cette surveillance directe que le comité est autorisé à exercer auprès de tous les ministres : le ministre de l'Intérieur ne doit plus adresser au ministre de la Justice la note de l'envoi des lois comme il le faisait depuis le décret du 12 novembre 1791, mais ces notes doivent être directement adressées au CDPV. De plus, ces états seront imprimés à la suite de la feuille des décrets, l'exécution elle-même fait l'objet d'une publicité de son action.

Roland ne peut plus s'opposer à la circulaire du comité et prend des dispositions pour être en mesure de fournir les états certifiés des lois. Il demande seulement au comité qu'on adopte une présentation « uniforme » pour assurer la transmission d'une information de même niveau venant de tout le territoire et donc une plus grande efficacité. Le CDPV établit le modèle des états d'accusés de réception, à charge pour les commissaires nationaux de les faire eux-mêmes imprimés ou de les recopier à la main.

Cette circulaire constitue donc un acte réglementaire qui permet de répercuter sur le pouvoir exécutif une décision législative. Il marque un tournant dans les rapports entre le comité et le Conseil exécutif provisoire. Le CDPV « applaudi[t] aux mesures que [le ministre de l'Intérieur lui propose] relativement au modèle de certificat » : ces mesures constituent une reconnaissance par le ministre du rôle que le comité va désormais tenir dans la surveillance directe des envois des décrets. Dans le même temps, le CDPV s'engage auprès du ministre à ce que son bureau des procès-verbaux lui adresse plus exactement les extraits des procès-verbaux pour être conforme à la deuxième partie du décret du 31 octobre 1792. Les accusés de réception accèdent au statut de titre législatif quand le CDPV rend obligatoire leur signature par le président, le procureur général syndic et le secrétaire général des corps administratifs, le 21 février 1793.

Le contrôle de l'exécution de la loi par la surveillance de la réception de toutes les lois n'est pas suffisant. Afin d'avoir un regard général sur ces différentes opérations, Calame, en sa qualité d'ancien secrétaire-commis du bureau des expéditions, propose le 26 janvier 1793 d'ouvrir un nouveau registre pour consigner toutes les lois envoyées aux corps administratifs et aux tribunaux par le Conseil exécutif provisoire. Composé de deux volumes il permettra de suivre par numéro de lois, la date de l'accusé de réception, le motif et la date des réclamations des corps administratifs, la date de la réponse du comité et le contenu de la justification. Le premier volume concerne les 38 premiers départements, le 2ème en contient 22 dont Paris, auxquels s'ajoute une table de recherche. Dans les faits, un seul registre est ouvert et utilisé entre le 9 et le 16 février 1793 ; trop contraignant à maintenir à jour, sa rédaction est abandonnée<sup>479</sup>.

Le CDPV du fait de la loi du 16 août 1792 devait s'assurer que l'exécution des décrets d'intérêt général n'était pas la même que pour les autres décrets. Dans les faits, cette distinction est peu visible. La Convention nationale va souligner l'importance de la surveillance exercée sur les décrets pris suite à des rapports présentés par les comités. Signe du poids grandissant de ces institutions, le 23 mars 1792, les députés de la Convention nationale décident que deux commissaires du CDPV devront surveiller l'exécution des décrets pris sur les rapports de ses comités auprès du Conseil exécutif provisoire. Attendre le retour des récépissés n'est donc plus une mesure suffisante. La loi adoptée quelques jours plus tard suit cette logique. Le 3 avril 1793<sup>480</sup>, le décret réaffirme les missions du CDPV « chargé de la surveillance des lois » et remet ainsi sur le devant de la scène par cette affirmation, son droit à accompagner l'exécution de la loi. Ce besoin d'insister sur la fonction du CDPV, concentrée ici sur son rôle fondateur, permet à la Convention de souligner, à nouveau, son implication dans l'exécution. Le décret du 3 avril définit également le moyen mis à la disposition du Comité. Les notes des décrets envoyés sont l'instrument de cette surveillance.

L'arrêté que le CDPV adopte à sa séance du lendemain enregistre la surveillance accrue sur le ministre de l'Intérieur et la publicité qui se fait de l'action du ministère : « Le Comité arrête : 1°/ qu'il sera écrit au ministre de l'Intérieur en lui envoyant l'expédition de ce décret et en l'invitant de s'y conformer en faisant passer tous les jours la notice des

---

<sup>479</sup> AN, D/I§1c/6

<sup>480</sup> AP, T. 61 p.120

décrets dont il aura fait l'envoi ; 2°/ que Giraud demeure chargé de donner récépissé de ces notices ; 3°/ que la section des procès-verbaux demeure chargée de surveiller l'exécution de ce décret quant à l'insertion à faire de cette notice au feuillet ; 4°./ quant à l'insertion dans le bulletin la même section demeure chargée de faire remettre un double de la notice au commis du comité de correspondance qui en donnera récépissé et qu'au surplus Delecloy seroit chargé de s'entendre à cet effet avec le comité de correspondance. »<sup>481</sup>

L'organisation mise en place par le CDPV pour être en mesure d'assurer une surveillance efficace de l'envoi des lois, traduit l'autonomie administrative de l'institution. Une fois les décisions adoptées par la Convention nationale, c'est le comité qui a autorité pour les mettre en application et prendre les décisions nécessaires. Il s'est d'abord assuré la responsabilité sur le bureau des procès-verbaux et momentanément sur le bureau des renvois et correspondance. Il a limité le domaine d'action du secrétariat. Une fois investi ce périmètre administratif, le comité est en mesure de surveiller la suite des opérations de l'envoi des lois. Le Conseil exécutif doit attester des envois aux corps administratifs par les récépissés et les corps administratifs doivent prouver la réception des décrets. Les preuves de l'exécution des décrets font l'objet de publication. L'impulsion donnée par le comité a pour point de départ son bureau des procès-verbaux.

#### **4 Mouvement concentrique autour du bureau des procès-verbaux**

Le mois d'avril 1793 marque un tournant dans les relations entre le comité et le secrétariat. Dans le contexte du printemps 1793, la seule présence de secrétaires-commis du comité au bureau du secrétariat de la Convention nationale est insuffisante. Impression des décrets, impression mensuelle de la table chronologique des décrets, distribution de la feuille des décrets, autant de documents publiés à partir des activités du secrétariat et du bureau des procès-verbaux et qui obligent à une parfaite exécution. Après un relâchement dans l'application des prises de notes des décrets et de la présence des secrétaires-commis qui en ont la charge, la Convention renforce le dispositif à la

---

<sup>481</sup> AN, D/I§1c/1

demande même de ses secrétaires. Ceux-ci se plaignent de la façon dont les décrets sont présentés à leur signature sans qu'ils puissent en vérifier l'exactitude.

Le 3 avril 1793, la Convention décrète que le CDPV nommera deux de ses commissaires pour collationner à la minute les décrets qui ne pourront être présentés à la signature du bureau sans avoir été visés par l'un des commissaires du CDPV. Ce pouvoir de validation donne une autorité considérable au comité dans l'impulsion qu'il peut donner au rythme des impressions législatives. Les commissaires-inspecteurs du comité effectuent une double collation des procès-verbaux et les signent. La première collation effectuée par le comité ne se fait plus après le travail des secrétaires du secrétariat de l'Assemblée, mais deux secrétaire-commis du comité la réalisent tout de suite à partir des procès-verbaux avant même qu'ils soient signés par les secrétaires. La signature n'a plus valeur d'authentification après vérification des secrétaires. Elle ne garde juste que la signification de reconnaissance d'un acte pris par le corps législatif. Elle devient un signe pour les institutions extérieures, un élément diplomatique parmi d'autres, mise au même niveau que les formules d'exécution et de promulgation. Le décret du 2 février 1793 rendait obligatoire la mention de la signature du président et des secrétaires de la Convention sur les expéditions et les impressions des décrets, mais leur sens a évolué.

Cependant, une fois le Comité de salut public constitué, le CDPV doit partager sa place au secrétariat avec lui. Dès le 13 avril 1793, une semaine après sa création, un secrétaire-commis du Comité de Salut public y rejoint ceux du CDPV. Il devra « expédier sur le champ et séance par séance tous les décrets et renvois du Comité de salut public ainsi que tous ceux qui pourraient être relatifs à ses travaux. » Sa position est d'autant plus forte que le commis du Comité de salut public « sera au secret ». Ainsi, toute une partie des décrets échappe au CDPV, et il est dans l'obligation de partager avec le nouveau commis l'envoi immédiat de certains types de décrets. Même si le CDPV a la supériorité numérique, le rôle dévolu au secrétaire-commis du Comité de salut public l'emporte sur les compétences des trois autres.

Les secrétaires-commis de l'Assemblée nationale autorisés à être présents au bureau du secrétariat sont nombreux, augmentés par les journalistes qui viennent aussi consulter les procès-verbaux. Le travail effectif du secrétariat rencontre là un très sérieux frein à

son fonctionnement. Ce problème du nombre de personnes autorisées à rester au secrétariat avait déjà été souligné par les législatures précédentes. L'efficacité du travail des secrétaires-commis du CDPV au secrétariat est liée à cette nécessité de réduire ces nuisances pour ne pas ralentir la marche des décrets. Le 30 juin 1793, le Comité des décrets est en mesure d'imposer un décret de réglementation des présences autorisées en s'appuyant sur le rapport de Battellier, inspecteur des procès-verbaux, sur la situation du secrétariat présenté à la Convention nationale. Le décret qui est adopté désigne précisément les comités et commissions qui pourront se faire représenter par leurs secrétaires-commis au bureau du secrétariat : les deux commis de la section des procès-verbaux du CDPV, les deux commis du Comité de correspondance<sup>482</sup>, le commis de la Commission des six, celui de l'Imprimerie nationale et celui du Conseil exécutif. La présence des journalistes ou de toute personne travaillant pour eux est strictement interdite. Le commis du Comité de salut public n'est pas cité puisque son activité est secrète<sup>483</sup>. La prééminence du rôle du CDPV est d'ailleurs réaffirmée par le décret du 30 juin 1793 avec la relecture et la validation des procès-verbaux par les inspecteurs du Comité nécessaire à l'autorisation de déplacement ou d'impression des minutes et des pièces qui ont été déposées sur le bureau du secrétariat de l'Assemblée.

Le comité en tant qu'instance régulatrice intervient ainsi sur le contrôle de la régularité des opérations. La vérification des procès-verbaux de la Convention nationale des 31 mai et 2 juin donne la possibilité à la représentation nationale de désigner le comité pour assurer cette validation *a posteriori*. En conformité du décret du 12 août 1793, les inspecteurs des procès-verbaux Monnel et Battelier sont désignés pour vérifier « sur la minutes des procès-verbaux des 31 mai et 2 juin dernier, imprimés collectivement et distribués par ordre de l'Assemblée, pour s'assurer s'ils y sont conformes, en outre si les procès-verbaux ont été lus dans l'Assemblée. »<sup>484</sup> Le rapport de Monnel, sur la vérification qu'il a effectuée avec Battelier, est présenté à la délibération du comité du 15 août. Le rapprochement entre la minute du décret du 31 mai et l'impression ne

---

<sup>482</sup> [56] CASTELLA I PUJOL a montré comment le secrétariat de la Convention nationale avait également perdu une partie de son autorité au bénéfice du Comité des pétitions et correspondances, d'où le nombre de ses commis autorisés à y être présent qui avec ceux du Comité des décrets et procès-verbaux sont les deux seuls à pouvoir avoir un nombre de deux de leurs secrétaires-commis, permanents au bureau du secrétariat.

<sup>483</sup> AN, D/I§1/4

<sup>484</sup> AN, D/I§1/4 minute du décret du 12 août 1793, D/I§1c/1 délibération du comité du 14 août 1793, f° 145

permet de relever qu'une seule inexactitude mais jugée mineure puisque ne portant pas préjudice sur le fonds au décret. Pour le procès-verbal du 2 juin, la conformité est parfaite. Les deux procès-verbaux ont bien été lus en séance, le premier le 13 juin à l'approbation de la Convention et le deuxième le 4 juin. Quelques modifications y ont été apportées mais sur des termes qualifiés d'insignifiants. Ce contrôle porté sur les décrets des 31 mai et 2 juin souligne l'importance des fonctions des inspecteurs du bureau des procès-verbaux et de leurs secrétaires-commis et plus particulièrement sur deux activités : celle de la collation qui a été finement définie par les décrets précédents de 1793, mais également de l'importance de la relecture au sein de la Convention nationale une fois le travail du bureau des procès-verbaux. L'impression de la loi, vérifiée d'après le procès-verbal, devient la forme d'expression de la loi supérieure aux autres formes dans la hiérarchie législative. A la fin de l'année 1793, le rôle central que le bureau des procès-verbaux exerce dans le processus de fabrication et de finition de la loi va être encore accentué.

Symbolisant le lieu stratégique qu'est devenu le bureau des procès-verbaux, le CDPV décide le 19 août 1793 que son inspecteur des procès-verbaux Battelier est chargé de demander au Comité des inspecteurs de la salle que les locaux soient gardés jour et nuit. L'arsenal mis en place par le CDPV n'opère cependant pas de façon uniforme en fonction des différentes typologies de décrets. Tous les décrets ne sont pas imprimés, certains restent dans leur forme manuscrite, tous ne sont pas exécutés et promulgués comme des lois générales quand ils ne se rapportent qu'à des décisions restreintes localement ou ne concernant que certains individus. Les décrets d'accusation, de liquidation ou d'aliénation des domaines différents ne peuvent avoir le même traitement que les autres décrets, en raison de leurs spécificités.

**5 Traiter autrement des décrets du domaine juridique et du domaine financier : les décrets d'accusation, d'aliénation des biens nationaux et de liquidation des pensions (novembre 1792-mars 1793)**

Certaines lois depuis la Constituante ont un traitement qui fait exception par rapport aux autres lois indépendamment des catégorisations entre lois générales et lois intéressant une sphère plus étroite. La circulation et le traitement des décrets d'accusation, d'aliénations des biens nationaux et de liquidation des pensions conservent le fonctionnement qui a été fixé par les législatures précédentes du fait des enjeux financiers qui les entourent et du nombre des intervenants nécessaires. La longueur de ces textes législatifs a aussi justifié l'organisation qui était mise en place.

Le CDPV continue à assurer la collation des décrets d'aliénation des biens nationaux au sein de sa section archives localisée comme sous la Législative aux Archives nationales. Au problème régulièrement soulevé par le ministre de la Justice de la lenteur de l'exécution de ces vérifications et de l'inadéquation des méthodes de travail utilisées, le CDPV se trouve hériter d'un retard accumulé en même temps qu'il doit être en mesure de faire face aux nouveaux décrets. Le contexte de la Convention nationale n'est pas propice à l'application du décret pris à la fin de la Législative, qui autorisait son Comité à augmenter le nombre des commis affectés à ce travail. Le 20 décembre 1792, le comité adopte la solution du travail supplémentaire effectué par le même nombre de secrétaires-commis à la section des archives, les dimanches et jours de fête sous la surveillance de leur chef de bureau. L'augmentation de la correspondance que le Comité entretient directement avec les corps administratifs et les tribunaux civils et criminels impose cette délibération confirmée par le décret du 22 décembre 1792 <sup>485</sup>.

La suppression de la Haute Cour de la Nation à la fin de la Législative n'enlève rien à l'administration de la rédaction des actes d'accusation et le rassemblement des pièces servant dans les jugements d'exception. La Convention nationale introduit en fonction des accusations un deuxième intervenant auprès du CDPV, le Comité de législation participant conjointement à leur rédaction. Le CDPV, comme sous la Législative, se

---

<sup>485</sup> AN, D/I§1c/1

rend dans l'ensemble des ministères, des comités ou des commissions qui, en fonction des accusés, peuvent détenir des pièces nécessaires aux jugements. Après approbation par une délibération du CDPV du projet de décret d'accusation, l'Assemblée autorise alors son comité à transmettre au ministre de la Justice les pièces et les actes d'accusation pour qu'il soit en mesure de les envoyer aux tribunaux<sup>486</sup>. La collaboration avec le Comité de législation ne s'arrête pas à la rédaction de certains des actes d'accusation. Le 11 janvier 1793, la Convention nationale avait chargé ce dernier comité de préparer un modèle d'actes d'accusation afin d'uniformiser ses procédures, là encore l'élaboration de ce formulaire est le fruit d'un travail conjoint entre les deux comités. Un mois plus tard, le 18 février 1793, Delecloy et Guirot sont désignés commissaires par le CDPV pour élaborer le modèle d'acte d'accusation avec la 4<sup>e</sup> section du Comité de législation.

De novembre 1792 à mars 1793, le travail du CDPV est donc intense dans le domaine de la préparation des jugements d'exception jusqu'à la création du Tribunal révolutionnaire. Le 15 mars 1793, Bézard est chargé par les autres membres du CDPV de demander à la Convention nationale de prendre un décret déchargeant officiellement le comité de la rédaction des actes d'accusation et l'autorisant à remettre à la Commission des Six près le Tribunal extraordinaire créé le jour même, les pièces et les états des actes d'accusation en cours. Cette décision met quelques jours à se mettre en place, le CDPV devant au préalable faire revenir toutes les pièces que les commissaires détenaient pour élaborer les décrets en instance, tâche assurée avec une certaine lenteur, Pressavin étant par exemple alors en mission. Les archives liées à la rédaction des actes d'accusation de la période de la Législative, et donc intéressant la Haute Cour de la Nation, auront elles un règlement plus tardif. Ce n'est que le 17 juin 1793 que le comité décide que les pièces qu'il pourrait encore détenir sur cette période seront envoyées au Comité de sûreté générale pour servir « de renseignements ou d'instruction dans les intrigues et troubles actuellement existant contre la liberté. »<sup>487</sup>

Les décrets de liquidation des pensions ont fait partie, tout comme les décrets d'aliénation des domaines nationaux de cette catégorie de lois qui, avant la chute du roi, n'entraînaient pas de sanction de sa part. Avec le même souci de ne pas léser les parties

---

<sup>486</sup> AN, D/I§1/4

<sup>487</sup> AN, D/I§1/1



en présence, la circulation de ces décrets, sous la responsabilité du Comité de liquidation, suivait un parcours qui lui était propre. Le 11 février 1792, Monysset, rapporteur du CDPV de la Législative sur cette question, avait fait adopter un décret d'urgence autorisant le ministre de la Justice à ne publier par voie d'affiches que le résultat des décrets de liquidation et de pensions sans devoir publier les tableaux annexés à ces décrets dérogeant ainsi aux autres lois relatives à la promulgation<sup>488</sup>. Cette mesure qui créait une exception, avait bien sûr réduit considérablement le coût des impressions en même temps qu'elle en avait accéléré l'exécution. Des imprimeurs de collections de loi comme Baudouin avait répercuté la décision de la Législative dans leur publication, en ne publiant plus que le résultat du décret de liquidation à partir de cette date.

Cependant cette décision initiée par le CDPV ne résout par toutes les difficultés, le Comité de liquidation reste confronté au problème de la mise à jour des pensions. Pour être valides ces rectifications doivent être reportées sur les décrets qui ordonnent le versement des pensions. Le 14 septembre 1792, l'Assemblée nationale adopte un décret présenté par le Comité de liquidation sur les pensions dues aux employés supprimés et sur les pensions, gratifications et secours à accorder<sup>489</sup>. L'article 18 précise les modalités de rectification des décrets : « L'Assemblée nationale autorise ses Comités des décrets et de liquidation réunis à faire rectifier, d'après les pièces probantes qui leur seraient fournies, les erreurs et omissions qui auraient pu se glisser dans les précédents décrets rendus sur les pensions. » Cette compétence continue d'être assuré par les secrétaires-commis qui sont chargé de la collation et de la rectification des décrets, c'est-à-dire ceux qui sont en poste à la section archives aux Archives nationales. Le décret est fondamentale et sa portée va au-delà des modifications institutionnelles que certains organes vont connaître. Tout au long de la Convention nationale il est le cadre législatif de traitement des pensions des emplois supprimés. Très vite les états manuscrits cèdent la place à des formulaires imprimés qui symbolise la permanence, la répétition de l'action administrative. L'imprimé seconde ici la recherche de l'ordre fonctionnel dans un domaine où les enjeux politiques sont moindres. Une fois qu'une procédure efficace

---

<sup>488</sup> AP, T38 p.404 et 411 et voir partie 3

<sup>489</sup> AP, T50 p.653-656

a été mise en place, elle est suivie à l'écart des grands bouleversements que la Convention connaît par ailleurs.

La procédure met quelques temps à s'installer au cours de la Convention nationale. Ce n'est que le 21 décembre 1792 que le Comité de liquidation adresse au ministre de la Justice, le premier état des décrets de liquidation avec les noms des employés qui doivent être rectifiés. Jusqu'à cette date, le Comité de liquidation n'avait pas eu besoin de retirer des Archives nationales les pièces relatives aux liquidations des offices de receveurs des consignations, notaires et autres. A l'occasion de l'autorisation que la Convention lui accorde ce jour<sup>490</sup>, les premières demandes de rectification sont adressées au CDPV par l'intermédiaire du ministre. Ces états sont ensuite transmis au CDPV pour qu'il puisse porter les corrections sur les minutes et les expéditions des décrets conservées aux Archives nationales. Le ministre de la Justice est destinataire de ces états, et non pas directement le CDPV, dans les cas où les minutes et expéditions de décrets à rectifier se trouveraient à la Trésorerie nationale. Alors, seul le ministre de la Justice a autorité pour correspondre avec cette institution et a connaissance de la localisation des minutes et expéditions. Le premier état recense des décrets adoptés le 7 avril 1792. Les lettres de rectification ne seront renvoyées que le 8 janvier 1793. L'intervalle entre les deux dates témoigne du retard accumulé dans le traitement des décrets de liquidation mais aussi de la longue durée que nécessite l'exécution des procédures qui y sont liées.

Le rapport que Becker présente à ses pairs quelques mois plus tard, le 5 juin 1793 amène les autres commissaires-inspecteurs du comité à reconnaître que « la longueur des décrets de liquidation nécessite un travail extraordinaire, difficile. »<sup>491</sup> Les formulaires imprimés, qui remplacent ceux manuscrits, simplifient les procédures : seul le contenu des colonnes « dates des décrets », « noms qualités ou pensions pour lesquels ils sont compris » et « nom qualités ou pensions pour lesquels ils doivent être portés » sont manuscrits<sup>492</sup>. L'exécution des rectifications pose un problème de disponibilité des secrétaires-commis que le CDPV a du mal à résoudre. Comme au moment de l'afflux des décrets d'aliénation des biens nationaux sous la Législative, le CDPV hésite entre

---

<sup>490</sup> AP, T. 55 p. 342

<sup>491</sup> AN, D/I§1c/1

<sup>492</sup> AN, D/I§1/23

emploi de nouveaux commis aux rôles ou utilisation des commis ordinaires. Pour lors ceux sont les mêmes secrétaires-commis qui assurent aux Archives nationales les collations des décrets de liquidations, des décrets d'aliénation des biens nationaux et des autres décrets.

Après la suppression des ministères en germinal an II, la Commission administrations civiles, police et tribunaux devient destinataire des états. Le changement entraîne l'adaptation des procédures à l'évolution institutionnelle. La réorganisation des comités en fructidor an II remplace le Comité de liquidation par le Comité des finances, section de liquidation pour assurer l'envoi des états. Jusqu'en brumaire an IV, la Convention nationale adopte régulièrement des décrets qui sont appelés « loi de liquidation » dont l'objet n'est pas de réformer les modalités de fonctionnement qui restent, comme on l'a déjà dit inchangées, mais demandent au CDPV d'expédier ponctuellement certains états. A partir de brumaire an 3, les états sont transmis à l'Agence de l'envoi des lois, tous n'émanent pas du Comité des finances, certains de plus en plus nombreux sont envoyés par le Comité des secours publics. Ces mesures ne visent qu'à adapter la situation aux modifications administratives mais le décret d'organisation du 14 septembre 1792 reste celui appliqué. Les institutions évoluent mais l'exécution des procédures administratives y sont imperméables.

Ces modalités vont également être à l'écart des bouleversements institutionnels de brumaire an IV quand les comités de la Convention nationale sont supprimés. Sous le Directoire, c'est le directeur général de la liquidation qui adresse des états imprimés identiques au ministre de la Justice, état où seul le titre des administrations a changé. Les rectifications restent l'objet de ces états. Le Comité des décrets, section des archives a disparu mais les dossiers déjà traités, comme ceux à venir n'ont pas besoin de changer de localisation. Les Archives nationales vont dorénavant continuer les corrections à porter sur les minutes et les expéditions qui sont conservées dans son dépôt<sup>493</sup>. L'intégration du corpus du fonds des archives du Comité des décrets à celui des Archives nationales traduit la connaissance des archivistes de l'article 18 amplement cité dans le carton D/I§1/23, qui couvre à lui seul la période de la Convention jusqu'au début du Directoire. L'existence des trois cartons suivant a permis à cet ensemble de ne pas

---

<sup>493</sup>AN, D/I§1/23 à 27. Si la loi du 14 septembre 1792 est modifiée au tout début du Directoire le 15 brumaire an 4 (6 novembre 1795) le directeur général de la liquidation adresse aux Archives nationales les états des pensions à rectifier jusqu'au 14 prairial an 10 (3 juin 1802).

être éparpillé mais aucune explication n'étant donné, la clôture du dernier dossier en l'an X apparaît anachronique par rapport à la date de suppression du CDPV en brumaire an IV. Seuls les décrets de liquidations et les autres actes liés à leur traitement sont maintenant conservés aux Archives nationales dans la série A, avec les autres décrets et lois des assemblées révolutionnaires.

Les fonctions du CDPV font apparaître des traitements particuliers selon la forme des décrets, imprimés ou manuscrits, selon leur portée, générale ou d'intérêt local, selon leur typologie avec le traitement spécifique des décrets d'accusation, d'aliénation des biens nationaux et de liquidations des pensions. La Convention met l'accent sur la relecture des décrets en son sein qui termine et permet de dater la loi après les procédures de validation et d'authentification effectué par les inspecteurs des procès-verbaux du comité des décrets. Son exécution revêt une plus grande variété selon que les décrets doivent l'être par un ministère ou après germinal par une commission exécutive, l'exécution par le ministre de la Guerre apportant encore une nuance.

Si maintenant il n'est pas toujours évident de trouver le meilleur moyen d'aborder la loi révolutionnaire pour en avoir la connaissance la plus exhaustive, à l'époque de la Révolution cet aspect est également malaisé. Bien sûr les lenteurs, les difficultés d'acheminement peuvent être mises en accusation, mais les différents modes d'exécution, de publication et de promulgation créent des collections de lois qui se complètent les unes les autres mais qui ne sont pas toujours complètes en l'état. La promulgation comporte aussi une variété de situations entre les décrets qui sont publiés au *Bulletin de correspondance*, ceux qui le seront au *Bulletin des lois*. L'obligation pour les corps administratifs de publication pour diffusion à l'échelon administratif inférieur est parfois difficile à satisfaire entre les actes qui sont directement transmis sous leur forme imprimée et ceux seulement promulgués par voie d'affichage. D'autres entreprises ont tenté de donner cette vision complète de la loi en initiant des collections des lois. Entamées à l'instigation d'institution comme les Archives nationales ou le CDPV ou du fait de production d'imprimeurs-libraire comme Baudouin et Prault, chacune à sa spécificité mais toute vise à être la collection des lois de référence. La création du *Bulletin des lois de la République* va bouleverser l'impression des lois et redéfinir la répartition des fonctions qui concourt à l'élaboration de la loi.



## B La plus grande publicité de la loi (été-décembre 1793)

### **1 La loi portée à la connaissance de tous les défenseurs de la patrie**

Depuis le rapport du 3 octobre 1792 de la commission créée par la Convention nationale à l'ouverture de ses travaux, l'attitude adoptée par rapport à l'impression et à la publicité de la loi entraîne un mouvement d'extension des moyens de sa diffusion. Sous la Constituante, l'envoi de la loi dans tous les départements constituait un ciment national. La Législative de l'après 10 août 1792 apporte une première solution au problème non résolu jusque-là de réduction des coûts d'envoi en n'envoyant à l'ensemble des corps administratifs et des tribunaux que les lois qui avaient une portée générale. Les décisions d'un intérêt que local n'étaient destinées qu'aux seules administrations directement intéressées par elles. Dans les faits, depuis le début de la Convention, les envois des décrets ne font aucune différence. La division du territoire du fait de la guerre civile redonne de l'actualité à la question de la promulgation.

La guerre, les journées des 31 mai, 1er et 2 juin 1793 puis la poussée de la contre-révolution, en divisant la France entre directoires rebelles et ardents défenseurs de la patrie en danger, imposent à la Convention nationale de revenir sur les mesures qui lui avaient permis d'étendre la diffusion de la loi et ses rapports à tous les départements. Le ministre de l'Intérieur doit aussi rendre compte de l'acceptation de la Constitution par les directoires des départements. A partir du 2 juillet 1793, le corps législatif modifie les procédures d'impression en décidant de le faire à Paris et de les adresser directement aux districts et aux communes. Face aux oppositions qui apparaissent, Garat, ministre de l'Intérieur, suggère d'enlever aux districts et aux communes rebelles l'impression des lois pour mieux en contrôler l'envoi. Dès le 16 juillet, Garat, ministre de l'Intérieur, est

en mesure de rendre compte des modalités qu'il a mises en œuvre. « La Convention nationale instruite que les administrations rebelles de plusieurs directoires de départements emploient depuis le 31 mai comme moyen le plus sûr de désorganiser l'administration de ne pas faire réimprimer et de ne pas adresser les décrets aux autorités subordonnées, a rendu le 2 de ce mois un décret par lequel elle ordonne que « les lois seront imprimées à Paris et adressées directement aux districts restés fidèles à la République, et aux communes chef-lieu de canton, qui les feront passer aux autres communes. »<sup>494</sup> Le CDPV approuve les mesures prises par le ministre et le lui signifie le 19 juillet. Le ministre de l'Intérieur, tout en précisant qu'il est difficile d'en estimer le nombre, propose d'imprimer en cahier les décrets et de les adresser directement aux districts et aux communes tout en maintenant la diffusion aux directoires. Soulignant que jusqu'à présent la règle reste l'impression de toutes les lois, il propose de trier les décrets et d'insérer dans ces cahiers que ceux qui intéressent les fonctions des administrations locales par mesure d'économie.

En même temps, le décret suspend provisoirement le paiement du traitement accordé à tous ceux qui reçoivent un salaire de la République dans les départements qui sont déclarés en état de rébellion contre la Convention nationale. Un deuxième décret du même jour suspend tout envoi de fonds par la Trésorerie nationale dans ces mêmes départements. La décision de faire imprimer tous les exemplaires des lois sur Paris tire les enseignements de cette situation. Elle marque un retour en arrière. En effet, les impressions effectuées au niveau local avaient été un des grands progrès de l'après 10 août 1792 qui permettaient une plus grande économie et en même temps un plus rapide et plus large exercice de la promulgation. La situation l'a rendu caduc.

Pour s'adapter à la modification de la promulgation, encore faut-il connaître les départements qui s'opposent à la Convention. Le CDPV est chargé de se rapprocher du Comité de salut public et du Comité de sûreté générale pour obtenir l'état des départements qui ont été déclarés en état de rébellion. Le 10 juillet les trois comités se réunissent pour travailler à partir de la liste. Alors que les difficultés à obtenir l'envoi des décrets avaient été régulièrement dénoncées, le mouvement est tout aussi malaisé à inverser. Dès le 13 juillet, le ministre de l'Intérieur presse le CDPV de procéder à

---

<sup>494</sup> AN, D/I§1/31, lettre de Garat, ministre de l'Intérieur, du 16 juillet 1793 au président de la Convention nationale, renvoyée au comité des décrets le 19 juillet

l'expédition de ces deux décrets, celle-ci étant suspendue à la présentation préalable de l'état des départements rebelles à la Convention. En attendant les expéditions, Garat, le ministre de l'intérieur, prépare l'exécution des décrets du 2 juillet, selon les modalités qu'il avait suggérées. Il a fait réimprimer tous les décrets d'intérêts généraux, en écartant « ceux qui ne renferment que des détails d'administration étrangers aux fonctions des corps administratifs et municipaux » non pas sur des feuillets séparés mais dans des cahiers numérotés contenant la moitié des décrets adoptés dans un mois, suivi par une table chronologique. Le surplus serait envoyé au CDPV. « Ce moyen diminuera infiniment les frais d'impression. Il en résultera que les décrets, ainsi réunis, se conserveront mieux dans les archives que lorsqu'ils sont imprimés sur des feuilles détachées et qu'ils y occuperont moins de place. » En attendant l'avis de la Convention nationale, ne pouvant passer outre, le ministre de l'Intérieur continue à envoyer les décrets selon le mode habituel.

L'Assemblée ne légifère pas sur le problème posé par la promulgation de la loi en départements insurgés avant l'adoption de l'impression du *Bulletin des lois de la République*. En attendant, le CDPV met en œuvre des modalités particulières permettant de répondre aux besoins de diffusion de certains types de lois. Le 7 août 1793, les administrations des départements devront rechercher dans les lois imprimées qu'ils ont déjà reçues pour envoyer aux juges de paix toutes les lois passées et celles à venir<sup>495</sup>. Le 1er vendémiaire an II (22 septembre 1793), quatre lois de finance accompagnées de leurs rapports et instructions seront envoyées par le ministre de l'Intérieur pour qu'il y ait au moins quelques districts qui soient en mesure de les imprimer et de faire afficher l'avis de leur dépôt au greffe des communes. Le 9 frimaire an II (29 novembre 1793) le CDPV arrête et obtient l'accord de la Convention nationale pour l'envoi des lois aux représentants en missions auprès des armées par le Conseil exécutif provisoire.

Ces exemples dessinent un paysage contrasté en fonction des destinataires des lois et de l'objet législatif. Le morcellement de l'action législative est à l'image du morcellement politique de la nation. La situation est d'autant plus difficile à tenir que l'imprimerie de la Convention nationale a interrompu l'impression des procès-verbaux. Le 12 août 1793, Monnel, en tant qu'inspecteur des procès-verbaux avait fait adopter par la Convention sur le rapport qu'il avait présenté, un décret demandant que l'imprimeur du Conseil

---

<sup>495</sup> AN, D/I§1/4, AP, T. 70 p. 431



exécutif provisoire adresse au CDPV, cinq exemplaires de toutes les lois de la Législative et de la Convention<sup>496</sup>. Les inspecteurs des procès-verbaux du CDPV dénoncent la situation le 9 vendémiaire an II (30 septembre 1793) pour que les impressions à l'Imprimerie de la Convention nationale puissent reprendre le plus rapidement possible. Quelques jours plus tôt, le 8 vendémiaire an II (29 septembre 1793) le Comité des inspecteurs de la salle avait mis en réquisition les papiers pour le compte exclusif de l'imprimeur de la Convention nationale, Baudouin. Alain Cohen rappelle les importantes difficultés d'approvisionnement en papier que les imprimeurs connaissaient dans la deuxième moitié de 1793<sup>497</sup>.

Les disparités de fonctionnement sont d'autant plus soulignées que les plaintes des institutions des départements affluent sur les retards d'envoi des décrets. La décision de publication du *Bulletin des lois de la République* va permettre de résoudre les difficultés d'impression et d'éparpillement des moyens de promulgation. La maturation du fonctionnement administratif qui s'effectue autour de l'impression, de la promulgation et de la publication est contemporaine des décisions prises au bureau des procès-verbaux du secrétariat de la Convention nationale pour que l'impression des actes législatifs soit parfaitement conforme à l'original de la minute des procès-verbaux<sup>498</sup>.

## **2 Evolution de la place du comité au secrétariat de la Convention**

La période qui s'ouvre à partir de brumaire an II (octobre-novembre 1793) marque véritablement le moment où toute action administrative passe par le filtre du Comité de salut public. Les membres qui composent le CDPV renouvelés le 13 brumaire an II (3 novembre 1793) sont soumis à l'approbation de la Convention nationale par le Comité de salut public. Nombre des missions du CDPV comme l'appel des suppléants des députés, la surveillance de l'envoi des lois sont maintenant effectuées sous l'impulsion du Comité de salut public.

---

<sup>496</sup> AN, D/I§1c/1, séance du 12 août 1793, f°145

<sup>497</sup> [62] COHEN

<sup>498</sup> Voir Partie 4, chapitre III, A, 4

Cependant un rapport du Comité de législation sur les prêtres sujets à déportation a pour conséquence inattendue de faire adopter le décret du 5 brumaire an II (26 octobre 1793)<sup>499</sup> qui renforce la position du CDPV au secrétariat. Depuis les premiers mois du fonctionnement de l'Assemblée nationale constituante, le décret était l'acte législatif par excellence dès sa date d'adoption, c'est-à-dire dès le moment où d'un point de vue diplomatique il est le procès-verbal du Corps législatif. Jusqu'au 10 août 1792, la loi avait une double datation, à la date du décret s'ajoutait la date de la loi après la sanction ou l'acceptation du roi. A partir de la chute de la monarchie, seule restait la date du jour où le ministre de la Justice en a ordonné l'exécution et a apposé le sceau de la République. Dans les faits, même sous la Convention nationale, la loi a bien souvent encore deux dates. La date du procès-verbal et la date de l'apposition du sceau sont conjointement données par les contemporains pour faire référence à une loi. Quand une seule date est mentionnée c'est celle du sceau qui est seule retenue. Le rapport du Comité de législation demande justement aux inspecteurs des procès-verbaux du CDPV une très grande attention sur ce point, la double datation des décrets étant une irrégularité dans la forme des actes législatifs. A partir du 5 brumaire<sup>500</sup>, le rapport du Comité de législation et le décret qui s'en suit, change ce système. Désormais les lois seront datées du jour de « leur achèvement ou de leur relecture », les inspecteurs du bureau des procès-verbaux, à qui ce décret est renvoyé, sont chargés de sa mise en œuvre.

Dans le contexte de la Convention, cette décision passe inaperçue. Elle a de plus eu un précédent dans la loi du 12 août 1793 qui, quelques mois plus tôt, comportait une disposition sur l'importance que les inspecteurs des procès-verbaux devait accorder à la vérification de la relecture au corps législatif. L'adoption d'un tel décret désacralise le procès-verbal et l'action des députés réunis en délibération à la Convention nationale. Perdant de son prestige, il n'est plus que la minute dans son sens traditionnelle, c'est-à-dire le brouillon. La perfection n'est atteinte qu'une fois la relecture effectuée, étape qui intervient après la rédaction du procès-verbal par les secrétaires et avant la collation par le bureau des décrets, ensemble d'opérations qui sont effectuées sous l'inspection des commissaires du bureau des procès-verbaux. Les compétences des inspecteurs des

---

<sup>499</sup> AP, T. 77 p. 575

<sup>500</sup> AN, D/I§1c/1

procès-verbaux soulignent le contrôle du procès-verbal par la collation, la présence des signatures et le fait d'avoir vérifié la relecture préalable devant les députés. Ces opérations effectuées, les inspecteurs des procès-verbaux du CDPV peuvent autoriser l'impression, l'exécution et les différents renvois. Le moment de la validation qu'apporte le CDPV avant toutes les opérations suivantes achève une procédure d'élaboration de la loi et est créatrice de droit. Elle permet à la loi d'être fondée.

Le poids du contrôle du comité se manifeste quelques jours plus tard, le 21 brumaire an II (11 novembre 1793) quand Monnel, en tant qu'inspecteur des procès-verbaux, demande à la Convention nationale que les députés qui sont secrétaires ne quittent pas leur poste quand ils ont été nommés pour partir en mission, sans avoir au préalable signé l'ensemble des procès-verbaux et sans les avoir déposés au comité. A ce jour, il souligne que les procès-verbaux des 31 août 1793, des 2, 11, 14, 15, 18, 19 et 23 septembre 1793 sont ainsi restés aux mains des secrétaires. De ce fait, Baudouin ne peut que déplorer le retard que prennent les impressions. En conséquence du décret du 5 brumaire et de la demande du 21 brumaire, le décret d'application pris quelques jours plus tard le 26 brumaire an II (16 novembre 1793)<sup>501</sup> à l'initiative du CDPV définit un peu plus cette mission. Le CDPV est autorisé à employer le nombre de commis nécessaires pour que les minutes des procès-verbaux soient collationnées, vérifiées et approuvées par les inspecteurs des procès-verbaux avant la signature. Après cette opération, l'envoi des lois du secrétariat au bureau des procès-verbaux du comité ne pourra se faire qu'après relecture, signature du rapporteur et du secrétaire qui devra ajouter au bas de l'acte « bon à expédier ». Cette mention de validation est remplacée peu de temps après, le 19 frimaire an II (9 décembre 1793), par la note « Relu en séance de tel jour » soulignant ainsi que la relecture, dont les conventionnels ont fait un élément dépendant de l'« achèvement » est le moment déterminant qui fait date<sup>502</sup>. Le contrôle exercé sur le secrétariat est incontestable, la signature des minutes, la datation de la loi, son expédition pour l'impression dépendant des seuls inspecteurs des procès-verbaux, aucun acte ne peut plus sortir du bureau sans avoir leur aval.

Le processus d'accumulation des décisions visant à améliorer l'impression des lois et à accroître l'efficacité de la promulgation par les autorités en département rappelle

---

<sup>501</sup> AP, T. 79 p. 316

<sup>502</sup> AN, D/I§1/4

régulièrement l'urgence de trouver une solution qui s'inscrive dans la durée. Le tournant capital dans l'histoire de la Révolution française dans ce domaine est constitué par l'adoption de la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) qui va aussi être déterminante pour toute l'administration de la circulation des lois. En créant la Commission de la surveillance de l'envoi des lois et en instituant la publication du *Bulletin des lois de la République*, la Convention nationale retranche la fonction de surveillance de l'envoi des lois des compétences du CDPV mais elle recentre son activité sur l'impression et donc sur le contrôle des procès-verbaux suite logique du renforcement de ses pouvoirs suite à la loi du 5 brumaire an II.

### **3 L'impression de la loi au *Bulletin des lois de la République***

Six mois après avoir confirmé le CDPV dans ses compétences de surveillance de l'envoi des lois, la section 1<sup>ère</sup> de la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) clôt, en ce qui concerne l'« envoi et promulgation des lois » une centralisation politique qui transforme la place du comité dans l'organigramme de la Convention nationale<sup>503</sup>.

La décision de création d'un *Bulletin des lois de la République* uniformise la promulgation des « lois concernant l'intérêt du public, ou qui sont d'une exécution générale » dans cette impression unique. La surveillance de l'envoi des lois donc de l'envoi du *Bulletin* est transférée sur le Comité de salut public par l'intermédiaire d'un nouvel organe la Commission de l'envoi des lois (article 2 et 3). L'homonymie, et même la composition de cette instance avec quatre commissaires, rappelle la première commission dont la Constituante s'était dotée et qui avait donné naissance au CDPV. La thèse de Maria Betlem Castellà i Pujols<sup>504</sup> présente cette identité de procédure qui se déroule au même moment, quand le Comité des pétitions et correspondances se trouve déposséder du contrôle du bureau des renvois et des correspondances par la création d'une Commission des dépêches rattachée au Comité de salut public dès le 7 avril 1793.

« Les lois seront imprimées telles qu'elles sont délivrées par le Comité des procès-verbaux »<sup>505</sup>, article 4 de la loi du 14 frimaire an II. Echo à la loi du 5 brumaire an II (26

---

<sup>503</sup> AP, T. 80 p. 629

<sup>504</sup> [56] CASTELLA I PUJOL

<sup>505</sup> AP, T. 80 p. 629

octobre 1793) qui date le décret du moment de son achèvement et de sa relecture, l'article 4 confirme le rôle du CDPV sur la vérification sur la forme et sur le fonds que ses inspecteurs des procès-verbaux effectuent sur le procès-verbal. L'article 5 renforce les dispositifs existants en précisant qu'après l'importance de cette authentification, l'expédition des lois à la Commission de l'envoi des lois, création de cette loi, ne pourra être effectuée que par le CDPV « le jour même où leur rédaction sera faite, au plus tard, le lendemain du jour où le décret aura été rendu ». L'envoi des lois pourra intervenir entre un jour après son approbation pour les décrets urgents et trois jours pour les autres (article 6). La datation des lois est absente de la loi du 14 frimaire an 2. Fixée au moment de l'achèvement et de la relecture de la loi, n'y aurait-il pas ici une ouverture pour dater la date du moment de son impression au *Bulletin* ?

A la suite de cette loi, le CDPV fait adopter deux autres décrets par la Convention nationale afin de préciser les conséquences immédiates des articles 4, 5 et 6. Il en tire les conclusions et ne considère donc que le fonctionnement du bureau des procès-verbaux. Le 25 frimaire an 2 (15 décembre 1793), le Comité est autorisé à écrire aux secrétaires qui n'ont pas remis les minutes des procès-verbaux rédigées pendant leur élection, afin qu'ils le fassent dans les plus brefs délais. Le 9 nivôse an 2 (29 décembre 1793) Monnel, inspecteurs des procès-verbaux, fait préciser qu'aucun décret ne pourra être enlevé du bureau des procès-verbaux avant qu'il n'ait été expédié du secrétariat et ne pourra pas être imprimé avant la collation que les inspecteurs doivent effectuer.

Malgré l'instauration de la Commission de l'envoi des lois et l'impression du *Bulletin des lois*, les procédures anciennes liées aux expéditions des décrets continuent pendant quelques mois. Godechot<sup>506</sup> a souligné le caractère irrégulier des premiers envois, ce qui laisse toute latitude aux procédures précédentes pour continuer à coexister. Le CDPV reçoit jusqu'en germinal an II (avril 1794) les états certifiés du ministre de la Justice après son envoi des décrets au ministre de l'Intérieur. La suppression des ministères avec la loi du 14 germinal an II (3 avril 1794) arrête cette correspondance. La double minute des lois sur laquelle le ministre de la Justice a apposé le sceau de la République et les états qui les recensent sont eux adressés aux Archives nationales jusqu'à la fin de la Convention nationale, même après la mise en place des Commissions remplaçant les ministres.

---

<sup>506</sup>[81] GODECHOT

#### **4                    Eliminer            les            derniers            éléments d'inefficacité dans l'envoi des lois**

La loi du 14 frimaire an II a prévu que l'envoi des lois se ferait entre un jour, s'il s'agit d'un décret urgent et trois jours. Pendant ce laps de temps, les inspecteurs du bureau des procès-verbaux ont pourtant la latitude de bloquer les expéditions des décrets à l'impression tant que la collation et la relecture ne sont pas achevées. Pour être en conformité avec la loi, et suivre la volonté du Comité de salut public, ils se trouvent placés dans l'obligation de presser leur activité. Dès le début de pluviôse an II, Monnel, apporte une nuance à ce fonctionnement.

Le 7 pluviôse an II (26 janvier 1794), Monnel présente à la Convention nationale un projet qui est adopté. Il décrète que l'insertion des lois dans le procès-verbal se fera le jour où la dernière rédaction aura été proposée. Le décret donne l'impression d'ignorer l'importance nouvelle donnée aux délais entre l'adoption et son envoi. Il recentre très clairement la procédure sur les fonctions que le comité exerce au bureau des procès-verbaux où la dernière rédaction s'effectue sous son strict contrôle. Il feint également d'ignorer l'importance de la relecture qui pourtant était liée à cette rédaction finale pour donner la date de la loi. Il n'y a plus qu'un pas à franchir pour passer outre la relecture. Cette étape est remise en cause et le 13 pluviôse an II (1er février 1794) par Monnel qui est chargé par la Convention nationale de faire un rapport sur les possibilités d'insertion au feuillet des décrets non relus et à la rédaction non approuvées<sup>507</sup>.

Le 16 pluviôse an II (4 février 1794)<sup>508</sup> Billaud Varenne et Collot d'Herbois, chargés de la correspondance au Comité de salut public, rappellent dans une lettre au bureau des procès-verbaux, la rapidité indispensable que doit avoir l'exécution des décrets. Ils soulignent que le bureau n'a remis que quelques décrets au ministre de la Justice avec parfois un retard allant de 8 à 20 jours même quand il s'agissait de décrets urgents. Pour se dédouaner de toute attaque, le ministre de la Justice juge son département étranger à ce retard lequel est à imputer à cette relecture préalable à la remise des doubles minutes au bureau des procès-verbaux ce qui repousse d'autant leur délivrance à ses services. La

---

<sup>507</sup>AN, D/I§1/4

<sup>508</sup>AN, D/I§1/32

lettre du CDPV au Comité de salut public du 21 pluviôse an II (9 février 1794) est à la fois une réponse très détaillée et le rapport demandé par la Convention le 13 pluviôse. La triple explication qui est exposée, revient à mettre en accusation le secrétariat de l'Assemblée. A moins que ce soit une attaque à peine déguisée contre le ministre de la justice à un moment où Danton veut supprimer les ministères, maintenus par la Convention nationale.

La justification donnée par le CDPV au Comité de salut public s'articule autour de trois reproches : la présence de personnalités étrangères au secrétariat, l'irrégularité sur la forme des procès-verbaux dans lesquels les secrétaires se contentent de faire un renvoi à la minute et non de la retranscrire entièrement, la très grande lenteur du dépôt des minutes par les secrétaires au bureau des procès-verbaux. On est frappé par l'ancienneté de ces difficultés pour lesquelles la Convention nationale avait cependant statué. L'Assemblée serait donc condamnée à « relégiférer » sur des objets qui rencontrent un frein administratif évident à leur réalisation. Ou est-ce ici une manœuvre du CDPV qui, au vu de l'importance de son bureau des procès-verbaux, aurait considéré comme allant de soi l'incorporation totale du secrétariat dans ses missions.

Quelle que soit la volonté cachée du CDPV, la lettre qui ne sera adressée au Comité de salut public que le 30 pluviôse an II (18 février 1794), ne reçoit en réponse qu'une belle déclaration de principe : « Ces délais sont d'autant plus [fâcheux] qu'ils entravent l'action du gouvernement qui n'a d'existence et de force que par une continuelle activité, qu'ils paralysent toujours les avantages d'une loi bienfaisante souvent même les rendent nuls parce que souvent leur utilité dépend de leur exécution accélérée. Ces délais portent encore atteinte à la confiance qu'on doit à des représentants du peuple, ils peuvent servir de prétexte à des ministères négligents qui pourraient y trouver une excuse. Placés au poste le plus élevé nous devons l'exemple de l'exactitude. »<sup>509</sup> C'est clairement affirmé que pour le Comité de salut public, le problème du secrétariat n'existe pas, c'est au CDPV de s'assurer de l'efficacité de son administration au bureau des procès-verbaux et par ce biais au secrétariat. Pour le Comité de salut public le frein est très clairement au niveau des ministères. Aucun décret supplémentaire ne sera adopté concernant le fonctionnement du secrétariat et sa tutelle par le CDPV.

---

<sup>509</sup> AN, D/I§1/32

Le comité doit entrer dans la volonté politique du Comité de salut public. Le moment d'unification de la loi de l'après prairial an II est supérieur aux intérêts administratifs. Dans cette optique, le 3 ventôse an II (21 février 1794), le CDPV ne voit d'autre solution que de demander à Monnel de rassembler toutes les lois que le ministre de la Justice n'aurait pas reçues pour les lui expédier. La prise en main du Comité de salut public a signifié la fin des éventuelles prétentions du CDPV de faire disparaître le secrétariat de la Convention nationale dans ses missions. Il reste, jusqu'à la fin de la Convention montagnarde dans le domaine des compétences du bureau des procès-verbaux et de son action de rassemblement des preuves de l'exécution et de la promulgation des décrets.

## **5 De la suppression des ministères au 9 thermidor an II, changements et permanence**

Le 23 prairial an II (11 juin 1794), la Commission des administrations civiles, police et tribunaux adresse son premier courrier depuis sa création au CDPV. La suppression du Conseil exécutif provisoire et de ses six ministres au 12 germinal an II (1er avril 1794) n'entraîne pas de modifications des procédures. La Commission de l'envoi des lois créée par la loi du 14 frimaire an II passe à la Commission des administrations civiles, police et tribunaux. La subordination au Comité de salut public de ces deux commissions exclut le domaine de la surveillance de l'envoi des lois du champ d'action du CDPV. Seul reste le contrôle de la réception des lois.

Dans la pratique, les relations que la Commission des administrations civiles, police et tribunaux et que l'Agence de l'envoi des lois nouent avec le CDPV nuancent la restriction des activités du comité. L'Agence de l'envoi des lois, dépendant de la Commission des administrations civiles, police et tribunaux est chargée de la publication et de la diffusion de la loi. Dès le 25 prairial an II (13 juin 1794), l'Agence annonce au comité qu'elle commencera dès le lendemain l'impression des lois selon le mode prescrit dans la loi du 14 frimaire an II. La procédure d'attestation de la réception des décrets rappelle par bien des côtés les modalités existantes quand le comité avait en charge la surveillance de l'envoi des lois.



L'Agence des lois doit adresser quotidiennement à toutes les autorités constituées et à tous les fonctionnaires publics les états des *Bulletin des lois de la République* envoyés. En retour, chaque décade, les autorités constituées renvoient les états certifiés en précisant les numéros des *Bulletins* reçus, le jour de la réception pour chacun d'entre eux, le jour de leur promulgation, le jour où ils auront été consignés dans les registres et les observations sur les numéros de *Bulletins* qui ne leur seront pas parvenus ou de leur retard. Le destinataire des accusés de réception reste le CDPV. Finalement la nouveauté la plus grande, à partir de la création de l'Agence des lois, réside dans l'extrême précision des modalités que les différentes autorités doivent respecter pour renvoyer les accusés de réception. Les autorités sont divisées en deux groupes : celles qui adressent au CDPV directement leurs récépissés et l'ensemble des autorités qui regroupe les récépissés d'autorités inférieures avant de les transmettre au CDPV. Dans tous les cas les administrations sont regroupées en autant d'ensemble qu'il y a de jour dans une décade, chaque groupe devant renvoyer ses récépissés à son jour de décade. Règle très contraignante mais qui semble être la garantie de la régularité des accusés de réception et l'assurance que toutes les administrations répondent bien au CDPV. A la fin messidor an II (juillet 1794), le CDPV imprime et diffuse auprès des autorités constituées la liste des administrations qui sont autorisées à correspondre directement avec lui. Face aux modifications qui touchent le plus haut niveau de l'état, la circulation autour des récépissés permet de rechercher une mise en ordre administratif en figeant une hiérarchie des modalités de correspondance.

Ce changement ne touche que les récépissés. En ce qui concerne la correspondance sur l'envoi et la réception des lois, la loi du 5 novembre 1792 est maintenue, la permanence du rôle du CDPV est clairement affirmée. Le tribunal de Cassation, le tribunal révolutionnaire, les administrations et tribunaux criminels de département, les administrations et tribunaux de districts, la municipalité et les tribunaux de Paris continuent à correspondre avec le comité pour tout ce qui relève de l'envoi et la réception du *Bulletin* et la promulgation des lois. Le comité poursuit aussi cette correspondance pour les échelons inférieurs par l'intermédiaire des agents nationaux en poste dans les différentes institutions.

A cette organisation très structurée dans les administrations et dans les départements répond l'adaptation de l'organigramme fonctionnel du CDPV. Au vu de l'importance que

480

cette activité occupe dans son fonctionnement, un mois après la création de la Commission administrations civiles, police et tribunaux et de l'Agence de l'envoi des lois, le comité crée un nouveau bureau au sein de la première division des décrets composé d'un chef de bureau et de deux secrétaires-commis, chargé de la réception des états certifiés de réception du *Bulletin des lois*. L'ordre administratif est de mise : le bureau classe les récépissés dans des cartons par numéros et par départements, par administrations et par tribunaux, chaque carton ne contenant qu'un seul département divisé par liasse en autant de canton qu'il y a d'autorités constituées. Deux cartons distincts existent pour le Tribunal de cassation et pour le Tribunal révolutionnaire. Ce classement est renforcé par l'enregistrement des états certifiés dans un registre lui-même divisé par département. Un deuxième registre constitue la table chronologique des lois contenues dans le *Bulletin des lois de la République* après leur envoi par l'Agence de l'envoi des lois<sup>510</sup>. L'ensemble de ces opérations s'effectue sous la tutelle du Comité de salut public. Le CDPV doit lui rendre compte des observations faites par les autorités constituées dans les récépissés après les avoir vérifiées et validées en délibération de ses commissaires. Dans le même temps, le comité renvoie à l'Agence de l'envoi des lois les erreurs et les omissions qu'on lui aura fait remarquer.

Le lien direct entre la Convention nationale et les autorités constituées mit en place dans le contexte de l'affaiblissement du pouvoir exécutif, trouve ici ce qu'on pourrait qualifier de perfection de son organisation administrative. Sous le contrôle du Comité de salut public, l'ensemble des difficultés qui avait caractérisé jusque-là tant la surveillance de l'envoi des décrets, que leur exécution et leur promulgation, trouve dans l'impression du *Bulletin des lois de la République* et dans son administration qui est mise en place la solution que les législateurs avaient recherchée. Un dernier élément reste à perfectionner : la Commission administrations civiles, police et tribunaux souligne le 8 messidor an II (26 juin 1794) que la formule d'exécution est imparfaite.

La question qu'il pose ne porte pas directement sur le *Bulletin des lois de la République* mais sur le *Bulletin de correspondance*<sup>511</sup>. La Commission relève que la formule d'exécution de certains décrets est : « Le présent décret ne sera point imprimé, mais il

---

<sup>510</sup> AN, D/I§1c/1

<sup>511</sup> [56] CASTELLA i PUJOL : le comité de correspondance et pétition est chargé de la rédaction du *Bulletin national*. Quand la publication du *Bulletin des lois de la République* commence à paraître, il devient *Bulletin de correspondance* rédigé par le Comité de correspondance et pétition pour publier les informations qui ne sont ni des décrets de la Convention, ni des récits d'actions héroïques et civiques.

sera seulement inséré au *Bulletin*. » Elle demande au Comité de correspondance et pétition de quel *Bulletin* il s'agit. La Convention nationale n'adresse pas cette question au comité désigné par la lettre mais au CDPV pour faire un rapport sur cet objet et trancher. Monnel et Auger sont chargés du rapport conjointement avec le Comité de salut public le 13 messidor an II (1er juillet 1794). Les événements du 9 thermidor an II arrivent alors que le rapport du CDPV n'a toujours pas été présenté à la Convention nationale. Débouchant sur un décret qui sera adopté le 30 thermidor an II (17 août 1794), ce sera donc la Convention thermidorienne qui bénéficiera d'un système d'organisation de la circulation de la loi perfectionnée centralisé autour de l'impression au *Bulletin des lois de la République*. La chute de la Convention montagnarde correspond à l'apogée de la recherche de l'uniformité de la loi et avec l'organisation de l'élaboration de la loi portée à un haut niveau d'élaboration administrative. Les compétences du CDPV sont sous la tutelle du Comité de salut public. Le contrôle de ce dernier s'étend à toutes les activités assurées par le CDPV dont le rôle dans la correspondance avec les autorités constituées est un enjeu majeur pour le Comité de salut public.



## Chapitre IV

### De la vérification des pouvoirs des députés à la poursuite des hors-la-loi.

---

Avant de poursuivre sur l'activité centrale du CDPV de contrôle de la réception des lois par les autorités constituées et sur le rôle qu'il va exercer à partir de fructidor an II sur l'impression des lois, un retour au début de la Convention nationale doit être effectué pour aborder une autre de ses fonctions, celle de l'appel des suppléants en remplacement de députés absents. Deux compétences anciennes expliquent l'exercice de cette mission : le droit de correspondre directement avec les corps administratifs et la permanence d'une section de secrétaires-commis et d'un inspecteur du comité dans l'enceinte des Archives nationales, traditionnellement chargé de la vérification des pouvoirs des députés.

Les jalons qui rythment son action marque les étapes de la politique de plus en plus répressive de la Convention. Le 4 décembre 1792, la Convention nationale donne obligation aux députés élus à l'Assemblée de se faire inscrire sous quinzaine aux Archives nationales, le CDPV est chargé d'appeler les suppléants pour les députés absents. Le décret du 8 mars 1793 révoque tous les congés des députés et les rappelle à leur poste au corps législatif. Le CDPV enregistre leur retour et appelle les suppléants en cas de non présentation. Le 26 frimaire an II (16 décembre 1793), à la suite des lois sur les suspects des 7 et 17 septembre 1793, le CDPV doit recevoir les listes des députés suspects dressées par les comités de surveillance et les présenter à la Convention. Le 19 germinal an II (8 avril 1794), le Comité de salut public, le Comité de sûreté général et le

CDPV rédige dorénavant conjointement des rapports préalables à l'admission des suppléants des députés.

De la nécessité de remplacer les députés qui ne se sont pas présentés au début de la Convention nationale, par leur suppléant à l'impératif de la présence obligatoire de tous les députés, une fois les congés supprimés, la situation évolue vers la gestion des listes des hors-la-loi. Outre ces décrets, le nombre de décisions législatives intermédiaires, de rapports dressés par le CDPV avant l'admission des suppléants, de courriers échangés avec les administrations ou directement avec les suppléants représentent pas moins de douze décrets de la Convention nationale, autant d'arrêts du Comité des décrets et trois cartons d'archives de dossiers individuels sur les suppléants classés par le comité par ordre alphabétique des suppléants.

## **1 Le décompte des députés absents : la vérification des pouvoirs, de la chute de la monarchie au début de la Convention**

Depuis le 13 juin 1791<sup>512</sup>, le décret d'*Organisation du Corps législatif* fixe pour les législatures à venir la procédure de vérification des députés élus au moment de leur présentation à l'ouverture de la session législative. L'archiviste fait lecture lors de la première séance de la liste des députés qu'il a lui-même établie au fur et à mesure qu'il recevait les procès-verbaux d'élection adressés par les assemblées électorales. Cette opération permet de vérifier la présence de chacun. La réglementation prévoit dans son article 25 la possibilité d'adopter un décret pour appeler expressément les députés absents. Jusqu'à la chute de la monarchie, l'Assemblée nationale n'avait pas eu besoin d'utiliser cette possibilité.

Le 27 août 1792, l'Assemblée nationale législative terminant ses travaux, demande à chaque députation par département d'établir la liste de ses membres qui sont en poste et ceux qui l'ont quittée<sup>513</sup>. Ces listes doivent être présentées au corps législatif après avoir été certifiées, donc signées par l'ensemble des députés présents par département. Le 1er septembre 1792, le CDPV est chargé de présenter dès le lendemain à la représentation nationale la liste des députés absents pour congé, la durée de leur charge et le temps de leur absence<sup>514</sup>. Dans l'organisation administrative du corps législatif, plusieurs éléments permettent de désigner le comité comme l'organe pouvant mettre en place ce recensement le plus rapidement. Les circuits du courrier sont déjà en place pour lui permettre de recevoir rapidement les listes des députés mises à jour pour chaque députation. Un inspecteur du comité et quatre secrétaires-commis travaillant de façon permanente aux Archives nationales, pouvaient aisément confronter ces listes avec les registres de vérifications des pouvoirs des députés enregistrés par l'archiviste Camus

---

<sup>512</sup> AP, T27 p.152

<sup>513</sup> AP, T. 49 p. 23-24

<sup>514</sup> AN, D/I§1/39

pour la première législature<sup>515</sup>. Alors que l'Assemblée législative n'est pas encore séparée, la modification du contexte politique du fait de la chute de la monarchie, lui fait procéder une nouvelle fois à la vérification des pouvoirs.

83 feuillets dressés par les députés eux-mêmes dans l'enceinte de l'Assemblée, pour chaque département donnent le nom des présents et des absents et sont signés par chacun d'entre eux attestant ainsi qu'ils ont été à leur poste jusqu'au 27 août 1792. Les députés absents le sont surtout en raison des commissions auprès des armées pour quinze membres de l'Assemblée nationale, quatre sont désignés surveiller la fabrication du papier des assignats, six sont malades, deux sont démissionnaires et deux sont décrétés d'accusation, un est en congé sans motif précisé. 30 députés sont donc absents au moment du 10 août 1792. D'autres sont indiqués comme ayant siégé régulièrement mais n'étant pas présents à la séance où la liste a été constituée, ils n'ont pu apposer leurs signatures mais ils ne sont pas considérés comme absents de leur poste de député.

Au moment où les députés élus à la Convention nationale se réunissent, Camus procède normalement à la vérification de leur pouvoir en enregistrant leur présence sur le registre d'inscription au fur et à mesure qu'ils se présentent à son service<sup>516</sup>. Trois dates doivent être vérifiées : la présence ou l'absence de chaque député lors de l'appel nominal du 20 septembre 1792, la date de l'enregistrement de l'acte d'élection qui est effectué par Camus et qui peut être antérieure ou postérieure à l'appel nominal et enfin la date de la présentation du député en personne aux Archives nationale qui finit la vérification des pouvoirs des députés. L'ensemble de ces procédures sont longues alors que la situation de la fin 1792 évolue rapidement. Entre temps le nouveau règlement intérieur pour l'ordre de la Convention nationale est adopté le 28 septembre 1792 mais ne prévoit aucun article réglant les 'absences des députés.

Pour hâter et clore la vérification des pouvoirs, le 4 décembre 1792, la Convention intime aux députés d'être à leur poste d'ici une quinzaine de jours et de se rendre aux Archives nationales pour s'y faire inscrire, le CDPV est autorisé à appeler leurs suppléants pour les remplacer le cas échéant. Comme au moment de la chute de la monarchie, c'est le CDPV qui est chargé de ces opérations. Becker doit effectuer un

---

<sup>515</sup> AN, C/II/1 premier registre de Camus pour enregistrer les pouvoirs des députés en application des décrets des 13 juin et 1er septembre 1791

<sup>516</sup> AN, C/II/2



relevé sur le registre des inscriptions des députés qui ne se sont pas présentés aux Archives nationales, puis communiquer ce relevé au comité pour procéder alors à l'exécution du décret. Signe de la longueur de cette transcription ou interférence avec d'autres affaires en cours, ce n'est que le 5 février 1793, que Laloy, en tant que président du comité, peut présenter à la Convention nationale le rapport précisant les députés absents parce que morts ou démissionnaires<sup>517</sup>. Seules causes objectives permettant de déclarer le poste vacant, la Convention nationale autorise le jour même le comité à appeler les suppléants pour assurer leur remplacement. Dès le 8 février 1793, le comité commence le travail de correspondance avec les directoires des départements pour leur demander d'appeler les suppléants : les premiers départements contactés sont Paris et le Lot pour remplacer deux députés l'un démissionnaire, l'autre décédé<sup>518</sup>.

Dans un premier temps, ces opérations semblent tout à fait ordinaires. Elles font échos aux procédures de vérifications des pouvoirs que l'Assemblée nationale constituante et que l'Assemblée nationale législative avaient effectué à l'ouverture de leurs sessions. Le rôle des Archives nationales étant la vérification des pouvoirs des députés, la nouveauté de ces modalités est l'utilisation de la compétence du CDPV en matière de droit de correspondre directement avec les départements pour appeler les suppléants des députés morts ou démissionnaires dans un état politique où la présence de tous les députés est obligatoire. Là encore, rien que de très normal dans l'adoption de mesures politiques en s'appuyant sur une recherche d'ordre administratif. Dès mars 1793, le ton change, la Convention se fait plus pressante sept mois après l'ouverture de sa session pour arriver à compléter le nombre de ses députés. Pendant toute la durée de la session, la Convention nationale ne peut arriver à réunir l'ensemble des députés qui doivent siéger, que cela soit ceux qui ont été directement élus, que les suppléants qui doivent les remplacer. Cette situation, dont les causes évoluent dans le temps, les chapitres suivant vont le montrer, est toujours d'actualité tout au long de la session et oblige les députés à légiférer de façon chronique sur le sujet.

---

<sup>517</sup> AN, D/I§1/4

<sup>518</sup> AN, D/I§1c/1 séance du 8 février 1793

## **2 Les législateurs absents, première mesure, la révocation des congés**

La Convention nationale se trouve face à une situation sans fin : d'un côté le CDPV est autorisé à appeler les suppléants pour les députés dont le registre des inscriptions des Archives nationales atteste qu'ils ne se sont jamais présentés, mais de l'autre, des congés ayant été accordés à des députés, le nombre d'absents reste au total important. Supprimer tous les congés et rappeler tous les députés qui en ont bénéficié apparaît comme une mesure d'administration évidente.

Le rappel des suppléants effectué par le CDPV et leur enregistrement aux Archives nationales à leur arrivée à la Convention, les congés obtenus par les députés en poste qui doivent aussi être déclarés aux Archives nationales, rendent le travail de l'archiviste et de la section des archives du CDPV incessant. Du fait des liens fonctionnels entre les Archives nationales et le CDPV, les secrétaires-commis de la section archives du comité mettent à jour le registre d'inscription des députés sous la surveillance de l'inspecteur du CDPV en poste aux Archives nationales, le député Albouys, et de l'archiviste. L'inspecteur de la section archives, avec l'un des inspecteurs chargés de la correspondance adressent la correspondance aux directoires des départements pour leur demander d'appeler les suppléants. Le 4 mars 1793, les secrétaires-commis de la section des archives présentent au comité le tableau dont ils comptent se servir pour dresser la liste des députés par ordre des départements avec leur nom, leur domicile d'avant leur nomination et leur domicile à Paris, les congés qu'ils ont obtenus et la date de leur retour une fois le congé expiré. Albouys doit leur fournir, avec l'accord de l'archiviste, les procès-verbaux des assemblées d'élection pour que les secrétaires-commis soient en mesure de remplir le tableau.

Les secrétaires-commis ont à peine le temps de commencer ce travail, que la Convention nationale adopte le 8 mars 1793 un décret qui révoque tous les congés accordés jusque-là et rappelle aux députés absents l'obligation d'être à leur poste. Le 15 mars 1794, le président du CDPV signe 24 lettres pour rappeler les députés absents pour congé. Au 22 mars, seulement trois députés ont répondu au comité. Monnel est alors chargé d'en faire un rapport et le 25 mars, il propose un projet de décret plus impératif que celui du 8 mars pour demander aux députés absents de justifier leur absence dans

les 24h auprès du comité. La Convention l'approuve le 27 mars 1793. Le 29 mars, le comité prévoit d'écrire à nouveau aux députés absents pour leur faire connaître ce dernier décret. La liste manuscrite des députés absents est remise aux secrétaires-commis pour qu'ils en fassent 86 copies. Monnel à partir du 4 avril 1793 n'a plus qu'à écrire aux départements. Pour être en mesure de mieux suivre les congés des députés, le tableau présenté au comité le 4 mars paraît insuffisant. Giraud, chef de la 1<sup>ère</sup> division des décrets, est chargé de préparer un registre pour inscrire les retours de congés des députés : l'enregistrement comprend la durée limitée des congés accordés, la date du jour où le congé a été accordé, la date du départ et celle du retour, le nom des députés et leur département. Le député Robert, des Ardennes, est le premier à s'y faire inscrire à son retour à la Convention nationale le 27 mars 1793<sup>519</sup>. A côté de l'enregistrement des départs et des retours de congés, les inspecteurs chargés de la correspondance écrivent aux directoires pour demander que les suppléants des députés prennent leur poste à la Convention, quand les députés sont déclarés démissionnaires ou décédés ; l'inspecteur de la section des archives informe les autres commissaires de l'inscription du nouveau député aux Archives nationales et de la vérification de ses pouvoirs

Jusqu'aux événements de fin mai, les moyens d'action du comité sont tout de même limités. L'inspecteur du comité à la section des archives aux Archives nationales informe ses collègues à l'occasion de leurs séances, qu'un des suppléants attendus s'est bien présenté aux Archives pour s'y faire inscrire. Le registre des congés est régulièrement mis à jour mais nous ne pouvons être certain que tous les députés en congé se présentent bien au CDPV. Le Comité prépare alors un projet de décret qu'il présente à la Convention nationale pour que les députés prononcent l'admission du nouveau venu. Les journées des 31 mai, 1<sup>er</sup> et 2 juin vont jouer un rôle d'accélérateur et de perfectionnement des procédures : il s'agit autant de remplacer un plus grand nombre de députés qui ne siégeront plus à la Convention nationale que de se servir des listes qui sont à la disposition du Comité pour participer à la recherche des députés qui ont démissionné ou qui ont été déclarés démis.

---

<sup>519</sup> AN, D/I§1c/7 : registre d'inscription des absences des députés divisé en 24 onglets alphabétiques

**3 Le tournant des journées du 31 mai, 1er et 2 juin 1793, l'absence pour congé autorisé, l'absence sans motif et l'absence par mise en arrestation ou fuite**

A l'issue des journées des 31 mai, 1er et 2 juin, la présence de l'ensemble des députés est cruciale. L'arrestation des girondins produit un vide qu'il faut combler. Il s'agit de déterminer ceux qui ne sont pas présents pour cause de congé et ceux qui sont en fuite. Le 6 juin 1793 la Convention nationale adopte un décret qui fait écho à celui du 8 mars. Le CDPV doit rappeler tous les députés en congés. Aucune absence n'est plus admise sauf les commissions. A partir de cette décision, en un mois, cinq décrets vont s'ajouter au précédent pour trouver la meilleure façon de faire pression sur les députés absents et les faire revenir. Au terme de ce délai, le CDPV s'emploie à appeler les suppléants des députés qui ne sont pas présentés. Les événements des 31 mai, 1er et 2 juin constituent, immédiatement et pendant de nombreux mois, un étalon du civisme des députés et des suppléants. Ont-ils protesté contre ces journées ? La réponse à cette question peut faire transformer une absence en fuite. Le comité doit pouvoir rapidement départager les députés dignes de confiance des suspects.

Dans la situation de crise que connaît la France, la Convention nationale procède à nouveau à l'appel nominal le 17 juin 1793. Les députés qui sont absents pour congés à ce moment-là ont 3 semaines pour rentrer à Paris après l'envoi du décret du 6 juin par le CDPV. Pour peser plus fortement sur les députés absents, leur liste est insérée au *Bulletin des lois de la République* le 25 juin 1793. L'appel nominal a aussi permis de dresser la liste de deux autres types d'absences qui ne sont pas les congés accordés et inscrits régulièrement sur le registre du CDPV et pour lesquels le traitement n'est pas le même.

En ce qui concerne les députés démissionnaires ou absents sans motif, le CDPV, à partir de la liste dressée et transmise par le Comité des Inspecteurs de la salle, écrit aux procureurs généraux syndics en département pour appeler leurs suppléants le 26 juin 1793. Les députés qui appartiennent à cette catégorie sont également inscrits sur la liste qui a été insérée la veille au *Bulletin*. Le CDPV considère comme cas particuliers la situation de Salles, Brissot et des autres députés mis en état d'arrestation ou qui se sont

enfuis. Le ministre de l'Intérieur a dressé la liste de ceux qui sont arrêtés et qui se sont enfuis et l'a envoyée au Comité des inspecteurs de la salle pour la vérifier. Le CDPV a cru devoir prendre sur lui d'appeler leurs suppléants, et attend qu'un décret spécifique soit pris d'après le rapport du Comité des inspecteurs de la salle attendu à la Convention nationale. Le 2 juillet 1793, ces questions agitent l'Assemblée des députés et les propositions fusent : un décret est demandé pour ordonner que le remplacement des députés fugitifs soit étendu aux commissaires envoyés à Orléans qui ont été rappelés. D'autres députés demandent qu'un nouvel appel nominal soit effectué pour constater l'absence de ceux qui ne sont pas revenus depuis la révocation des congés, le délai des trois semaines qui leur avait été accordé étant expiré. Aucune décision n'est prise sur ces objets qui sont renvoyés au CDPV<sup>520</sup>.

Ce dernier y répond par un projet de modification de la procédure d'appel des suppléants pour pouvoir écrire directement aux suppléants, éviter de passer par les procureurs généraux syndic et détourner ainsi la difficulté causée par les départements rebelles. Le décret du 9 juillet 1793 enregistre cette décision du comité prise la veille. Le 15 juillet 1793, Monnel est en mesure de présenter la liste des députés démis et les suppléants à appeler. La Convention ayant approuvé son rapport, elle décide également que dorénavant les demandes de congés sont soumises à l'accord du Comité de sûreté générale. Pour appliquer le décret de la veille, le Comité prépare le 16 juillet un projet de modèle de lettre pour appeler les suppléants qu'il fait imprimer à 500 exemplaires. Le 19, en application du décret du 9, le Comité envoie la lettre à tous les procureurs et à tous les suppléants pour le remplacement des députés démis.

Le CDPV est un élément dans l'organigramme des institutions mis en place au lendemain des événements des 31 mai, 1er et 2 juin qui concourent à répondre à l'obligation de retour des députés en congés et à appeler les suppléants pour ceux qui étaient absents au dernier appel nominal. Les nombreux rapports, projets de décrets que le CDPV présentent jusqu'à la mi-juillet 1793 sont autant le signe de la très grande prudence du comité dans un domaine très sensible que de sa complète tutelle en la matière face au Comité de salut public et au Comité de sûreté générale. Jusqu'à l'automne 1793, le Comité assure le suivi administratif des procédures mises en place : quand un suppléant doit être appelé, le comité fait un rapport qu'il présente à la

---

<sup>520</sup> AN, D/I§1/4

Convention qui décrète son acceptation. Le suppléant doit ensuite se présenter aux Archives nationales pour se faire inscrire sur le registre d'enregistrement et le CDPV procède à la vérification des pouvoirs. Le bureau des mandats est alors prévenu. Le contexte de l'automne 1793 et de l'hiver 1793-1794 va à nouveau modifier ces procédures. La Convention adopte alors en octobre un troisième décret rappelant l'obligation pour les députés d'être présents et supprimant tous les congés accordés jusque-là.

#### **4 L'admission des suppléants, compétence stratégique partagée**

Le 18 vendémiaire an II (9 octobre 1793), « tous les représentants du peuple ont juré de mourir à leur poste et à plus forte raison de sacrifier leurs intérêts particuliers l'intérêt public, la Convention nationale décrète qu'elle suspend toute concession de congés, et qu'elle rapporte ceux qui avaient été accordés à quelques-uns de ses membres. »<sup>521</sup> Par ce décret, la Convention nationale répète l'interdiction sur laquelle elle a déjà légiféré signifiant sa volonté de reprise en main.

Cependant certains députés en sont exclus. « La Convention nationale décrète que tous les suppléants de la Convention qui dans les divers départements auraient protestés, soit comme fonctionnaires publics, soit comme citoyens contre les événements du 31 mai, 1er et 2 juin où qui seraient convaincus d'avoir participé aux mesures liberticides des administrations fédéralistes, ainsi que ceux qui auraient été suspendus de leurs fonctions, comme suspects par les représentants du peuple envoyés dans les départements ne seront point admis dans son sein ; et charge son CDPV de prendre sur le compte des suppléants qui sont venus siéger depuis cette époque tous les renseignements nécessaires pour s'assurer qu'ils ne se trouvent point dans le cas du présent décret et d'en faire incessamment son rapport. »<sup>522</sup> Le mois de frimaire an II se trouve consacré au CDPV au rassemblement de ces pièces sur les suppléants ou les députés déjà en poste et aussi sur l'élaboration des rapports sur les suppléants qui doivent remplacer des députés manquants. Les pièces adressées par les autorités constituées sur les députés déjà en poste sont transmises par Monnel au Comité de

---

<sup>521</sup> AN, D/I§1/39

<sup>522</sup> Décret du 23 vendémiaire an II (14 octobre 1793)

sûreté générale. Les rapports d'admission qu'il établit sur les suppléants sont envoyés au Comité de salut public. Jusqu'à la fin de frimaire, le comité reçoit encore des autorités constituées des rapports sur les suppléants précédemment nommés qui lui permettent de prononcer si les députés dont il s'agit sont de « bon patriotes et de vrais montagnards »<sup>523</sup>.

Toute la correspondance avec les différents interlocuteurs susceptibles d'apporter des témoignages, des dénonciations sur les suppléants, ainsi que le rassemblement des preuves qui permettent d'étayer ces éléments sont rassemblés par le CDPV. Ces échanges classés au sein du Comité par département d'origine du suppléant peuvent aller de quelques feuillets sur une même personne à un volumineux dossier. Certains points sont parfois âprement discutés avec les autorités qui apportent leurs témoignages. Pour certains il s'agit par exemple de savoir si tel suppléant qui a acquis des biens nationaux l'a fait pour s'enrichir ou au contraire pour empêcher qu'ils ne tombent entre les mains de personnes qui auraient pu en baisser abusivement le prix et donc léser la Nation. Pour d'autres il s'agit d'apprécier si leur présence dans le département à un emploi public au moment où le fédéralisme fait rage peut trouver une justification recevable. Dans tous les cas, le CDPV prépare les informations et établit le rapport sur les suppléants. Ils sont ensuite repris au le Comité de salut public qui depuis brumaire an II établit les rapports de toutes nouvelles nominations, que ce soient pour des suppléants comme pour des commissaires. Les pièces rassemblées sont enfin renvoyées au Comité de sûreté générale.

Le décret du 25 frimaire an 2 (16 décembre 1793)<sup>524</sup> sur les hors-la-loi, adopté par la Convention suite aux décrets des 7 et 17 septembre 1793 sur les suspects, ajoute une fonction supplémentaire au CDPV. Après avoir fixé la façon dont les listes seront dressées par les autorités (articles 11 à 14), l'article 15 fait du CDPV le destinataire des listes des hors-la-loi et des listes spéciales portant sur les militaires. Le comité dispose alors de trois jours pour les présenter à la Convention nationale avant leur insertion au *Bulletin des lois* (article 18). Les mois à venir de nivôse à ventôse vont être consacrés à une intense activité au CDPV pendant que les rapports sur les suppléants sont élaborés, Monnel s'en chargeant dans la plupart des cas. Régulièrement, les délibérations du

<sup>523</sup> AN, D/I§1/39, extrait du procès-verbal du 20 frimaire an II (10 décembre 1793) de la Convention nationale sur présentation d'un rapport du Comité des décrets sur 5 députés.

<sup>524</sup> AP, T. 81 p. 525

comité attestent de la réception de listes de rebelles adressées par les communes, de listes de députés en fuite. Cependant les résultats attendus dans le décret du 25 frimaire sont tout de même assez limités. Le 29 ventôse an II (19 mars 1794), le CDPV avoue ses difficultés au bureau des mandats : le registre qu'il avait ouvert à la suite du 27 mars 1793 est très incomplet tous les députés partant ou revenant de congés ne se présentant pas dans ses bureaux. Il manque une impulsion générale qui permettrait d'obtenir une vue d'ensemble sur toutes les députations.

## **5 Les recensements des suppléants et des députés, outil de régulation**

La centralisation des moyens d'action et celle des informations vont permettre à la Convention nationale d'obtenir une cartographie des députés plus efficace. Sous l'influence des événements extérieurs et de la crise de ventôse an II avec la mort des indulgents, l'activité du CDPV dans l'admission des suppléants va être soumise à un contrôle plus strict.

Le 19 germinal an II (8 avril 1794)<sup>525</sup>, la Convention nationale suit le rapport de Couthon du Comité de salut public, en adoptant la réunion officielle des trois Comités salut public, sûreté générale et décrets et procès-verbaux pour tout ce qui relève de l'admission des suppléants. Une remarque, préliminaire à son rapport, souligne que la réception au Comité de salut public de nombreux renseignements relatifs aux suppléants restent inexploités faute de contact officiel avec le CDPV. En effet, aucun des décrets adoptés jusque-là ne formalise la transmission des rapports d'admission élaborés par le CDPV au Comité de salut public. Les délibérations du CDPV rendent compte de la remise de ces rapports au Comité de salut public mais rien ne mentionne un échange sur ces dossiers entre les deux comités. De plus les pièces qui ont servi à la constitution du rapport sont transmises au Comité de sûreté générale. L'information s'en trouve dispersée, aucune obligation de communication entre les trois comités n'existe jusqu'au décret du 19 germinal.

La reprise en main est immédiate. Le décret du 25 frimaire an II va pouvoir être mis en application. Le 24 germinal an II (13 avril 1794), le président du comité donne

---

<sup>525</sup> AP, T. 88 p. 333



connaissance aux autres membres d'un projet de lettre à écrire aux directoires de départements et d'un tableau des noms des suppléants. Le 26, Monnel présente une lettre à adresser au Comité de salut public et au Comité de sûreté général pour leur demander de se réunir pour que le CDPV leur communique les renseignements qu'il a déjà rassemblés sur des suppléants. Le 27 germinal an II (16 avril 1794), les lettres-circulaires sont prêtes et adressées aux 83 départements avec obligation pour les directoires de répondre. Les formulaires pré-imprimés rappellent le cadre réglementaire de la procédure : « Les membres de la Convention composant le comité, aux membres composant le directoire du département de [en blanc]. Vous trouverez ci-joint, citoyens et frères, l'extrait de la liste générale des suppléants nommés par les assemblées électorales des divers départements de la République, contenant seulement les noms des suppléants nommés par l'assemblée électorale de votre département. Le Comité vous l'adresse afin que vous attestiez dans la colonne observation : 1°/ s'il y a des suppléants qui remplacent des députés de la Convention ; 2°/ si quelques-uns de ces suppléants ont donné leur démission, ou ne sont pas mis en en arrestation ; 3°/ enfin, quels sont ceux qui peuvent être appelés en vertu de décrets. Il importe à la chose publique de ne pas retarder votre réponse. Salut et vive la République. »<sup>526</sup> Chaque formulaire envoyé est signé par deux membres du CDPV.

Cependant la réaction des départements n'est pas celle attendue, les réponses tardant à arriver. Par leur attitude ce sont les directoires des départements qui se trouvent renforcés. Le CDPV présente à la Convention un projet de loi pour faire pression sur les députés eux-mêmes. Le 24 floréal an II (15 mai 1794)<sup>527</sup>, la Convention décrète que les suppléants appelés et admis ne toucheront leurs indemnités qu'après avoir fait procéder à la vérification de leurs pouvoirs par les Archives nationales et à leur inscription par le CDPV. Le Comité pendant toutes ses semaines continuent à faire les rapports d'admission et sur les listes de suspects, mais malgré la réunion des trois comités, la Convention nationale ne connaît toujours pas la situation précise des députés qui siègent, ou ne siègent pas dans son enceinte.

Fort de ce décret, le Comité, avec l'appui du Comité des inspecteurs de la salle, imprime et envoie le 18 prairial an II (6 juin 1794) un deuxième recensement adressé cette fois

---

<sup>526</sup> AN, D/I§1/36

<sup>527</sup> AN, D/I§1/39

directement aux députés. « Pressé par le Comité des inspecteurs de la salle, citoyens-collègues, de faire passer la liste exacte des membres qui composent la représentation nationale, le CDPV vous invite de vouloir bien lui adresser celle des membres de votre députation, certifiée au moins de l'un de vous, en y désignant : 1° ceux actuellement présents aux séances de la Convention nationale ; 2° ceux en mission près des armées, ou dans les départements ; 3° ceux absents par congés, le temps et les motifs des congés ; 4° Enfin, ceux en état d'arrestation. Nous attendons de vous l'exactitude que vous nous mettez à portée de répondre à la célérité qu'exige de nous le Comité des Inspecteurs. » Le résultat est là immédiat. La plupart répondent dès le 19 et 20 prairial an II (7 et 8 juin 1794). Les autres réponses s'étalent jusqu'en messidor an II. Le CDPV est enfin en mesure de donner le résultat du recensement du 27 germinal an II avec les éléments donnés par les directoires des départements et le résultat du recensement du 18 prairial an II. Ces deux états répondant à la décision du 25 frimaire an II, il a donc fallu quatre mois avant que le CDPV arrive à rassembler les informations nécessaires.

La lettre-circulaire du 27 germinal an II donne lieu à un compte-rendu du 26 messidor an II (14 juillet 1793) sous la forme d'un grand « Tableau contenant le résultat des réponses des administrations des départements à la circulaire du CDPV du 27 germinal sur le nombre des suppléants existants dans les départements et susceptibles d'être appelés en vertu du décret du 26 frimaire l'an 2 de la République une et indivisible. »<sup>528</sup> Onze colonnes donnent connaissance du nom du département concerné, du nombre de ses suppléants, des suppléants déjà admis à la Convention, des suppléants démis, des suppléants morts, des suppléants en fuite, des suppléants en arrestation, des suppléants suspendus comme fonctionnaires publics, ceux qui restent à appeler et le nombre des membres manquant à la députation. Tous les départements sont pris en compte y compris les six « Isles » des colonies. En bas de chaque page sont comptabilisés le nombre de suppléants total et le nombre de suppléants restant à appeler. 108 suppléants ont déjà été admis à la Convention, 12 ont été démis, 16 sont morts, 5 sont en fuite, 29 sont en état d'arrestation, 15 sont suspendus comme fonctionnaires publics. Il reste 112 suppléants. Deux postes ne pourront être pourvus, la députation du Bas-Rhin n'est plus représentée que par un seul député, le département n'ayant plus de suppléants<sup>529</sup>. Cette

---

<sup>528</sup> AN, D/I§1/39

<sup>529</sup> Voir Annexe

cartographie est complétée des résultats du deuxième recensement des députés. Il permet d'imprimer la liste des députés qui composent la Convention nationale classés par département et distingués selon le critère de présence ou d'absence et le motif de cette absence<sup>530</sup>. En messidor, la Convention nationale dispose enfin d'un panorama complet tant des députés qui siègent ou qui sont absents que des suppléants qui sont susceptibles de siéger à la représentation nationale.

De la nécessité de connaître exactement les députés présents pour faire la part de ceux qui sont en congés, malades ou décédés de ceux qui sont en commission auprès des armées ou des départements, l'action a eu pour corollaire indispensable, leur remplacement par les suppléants élus en même temps pour l'ouverture de la Convention nationale. Le traitement de cette problématique liée à la présence des législateurs entraîne le CDPV dans une logique administrative perméable aux événements politiques. Comment la compétence de correspondre avec les autorités constituées et de tenir le registre d'inscription des députés aux Archives nationales entraîne ce comité dans le traitement des listes des députés en fuite, puis à celles des députés hors-la-loi de la République ? La Convention nationale répétant par trois fois son interdiction d'accorder des congés s'appuie sur les instances qui permettent de mettre en œuvre l'exécution de ses décisions : le Comité des inspecteurs de la salle qui connaît parfaitement la composition de l'assemblée, les Archives nationales en tant que vérificateur des pouvoirs des députés et par délégation le CDPV, le CDPV lui-même pour toutes les autres opérations. Si la tutelle exercée par le Comité de salut public et le Comité de sûreté générale est primordiale, le corpus produit par le CDPV dans ce domaine témoigne de son implication et du temps passé pour assurer ce travail.

Une fois les événements du 9 thermidor an II passés, la Convention nationale ne peut être qu'attachée à maintenir une assemblée la plus complète possible. L'investissement du CDPV dans ce domaine, est toujours important et d'autant plus aisé que dès sa formation dans le cadre de la Convention thermidorienne, il s'autorise à se débarrasser de la subordination au Comité de salut public et au Comité de sûreté générale. Dans un double décret du 7 fructidor an II (24 août 1794), symboliquement le même jour que le décret de création de ses nouvelles missions, le Comité des décrets, procès-verbaux et

---

<sup>530</sup> AN, D/I§1/39, l'exemplaire imprimé conservé dans les archives du Comité des décrets et le formulaire vierge, le corpus ne comprend pas d'exemplaire complété.

Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)

archives (CDPVA) fait supprimer l'adjonction au Comité de salut public et au Comité de sûreté générale autre que celles prévues dans les nouveaux décrets d'organisation. Le comité prendra lui-même les renseignements sur les suppléants et en rendra directement compte à la Convention nationale.



## Chapitre V

### La Convention thermidorienne, vers un nouvel équilibre

---

La période de la Convention thermidorienne n'est pas la rupture à laquelle on pourrait s'attendre. Le CDPVA adopte un fonctionnement qui s'inscrit en continuité par rapport à ce qu'il était sous la Convention montagnarde. Au lendemain de thermidor an II, sur les 14 membres que comprend le comité recréé par le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794), 5 seulement sont des hommes neufs. Les neuf autres commissaires siégeaient déjà au comité la plupart depuis très longtemps. Le seul membre du comité de la période montagnarde à ne pas être présent lors de la formation du bureau du comité le 19 fructidor an II (5 septembre 1794) est Pérard, non pas parce qu'il a été écarté mais parce qu'il est parti en mission la veille dans l'Aisne et dans l'Oise<sup>531</sup>. Les événements politiques semblent glisser sur ces hommes qui sont devenus des « professionnels ».

En matière d'administration, la Convention thermidorienne apparaît comme une période d'une grande maturité. La loi du 7 fructidor an II qui organise les nouveaux comités est l'aboutissement des tâtonnements de la période de la Constituante et des difficultés rencontrées sous la Législative et durant la première période de la Convention. En accordant par l'article 23 du décret du 7 fructidor an II le droit aux comités de prendre des arrêtés d'exécution dès lors que ceux-ci s'appuient sur une loi existante et précise, une grande liberté d'action est ainsi accordée aux comités de la Convention. La mesure

---

<sup>531</sup> [44] BIARD

garantit à l'assemblée d'être déchargée d'un ensemble de décisions législatives sur des aspects, non pas mineurs, mais qui relèvent plus du décret d'application d'un autre décret. Fort de ses compétences procédurales, le CDPVA renforce son rôle dans l'organigramme de la représentation nationale.

Alors qu'on s'attendrait à trouver dans cette loi d'organisation trace d'une certaine réticence à l'égard de la toute-puissance des comités, celle décret, bien qu'encadrant les pratiques d'administration, laisse une grande autonomie au développement des savoirs des comités que la Convention nationale a maintenus.

## A L'impression, l'envoi, la promulgation sous l'administration du comité

### 1                    **La commission des archives, le comité des archives, les Archives nationales et le comité des décrets, procès-verbaux et archives, histoire de parenté**

Le projet de Berlier du 26 thermidor an II (13 août 1794) consacré aux futurs comités est le premier à nommer le comité des décrets sous sa dénomination de CDPVA. A l'adjonction terminologique « et archives » correspond la proposition de rendre le comité compétent sur « la surveillance active des archives de la Convention nationale et du sceau de la République ». Berlier précise même que c'est la première de ses missions<sup>532</sup>. Le décret définitif de création des comités du 7 fructidor an II (24 août 1794) enregistre le titre et cette fonction première.

Aulard en citant les comités existants après thermidor, distingue parmi les 21 comités qu'il dénombre un Comité des Archives et un Comité des décrets et procès-verbaux<sup>533</sup>. Le seul comité qui existe à ce moment est le CDPVA. Dans la première partie nous avons souligné ce que nous devons au triage des archives de l'immédiat après Convention dans la confusion institutionnelle dans laquelle nous sommes. Les organisations à la fin de la Convention montagnarde et au début de la Convention thermidorienne ont leur part dans le désordre des archives. Avant la création de ce CDPVA, il a bien existé un éphémère Comité des archives émanation d'une commission des archives. Nous nous permettrons un retour en arrière qui éclaire ce qui se passe en fructidor an II.

---

<sup>532</sup> AP, T. 95 p. 34

<sup>533</sup> [38] AULARD, p. 325



La Convention nationale nomme une commission temporaire sur la demande du Comité des domaines rassemblant des membres de cinq comités : le Comité de salut public, le Comité des domaines représenté par Julien Dubois en tant que président de la commission et Portiez de l'Oise en tant que secrétaire, le Comité de législation représenté par Oudot et Berlier, le Comité d'instruction publique représenté par Prunelle et Lindet, le Comité des finances représenté par Lonbard-Lachaux. L'objet de la commission est de régler la conservation des titres liés aux aliénations des domaines nationaux. Nous avons souligné la prise de conscience des Assemblées nationales sur les enjeux qui entourent cette documentation. Deux des comités qui sont convoqués au sein de la commission pour proposer un règlement sur la question sont directement impliqués dans le règlement financier de ces ventes, le Comité des domaines et le Comité des finances. Le Comité d'instruction publique est intéressé au titre des sciences et les arts, le Comité de législation puisqu'il s'agit de légiférer sur un aspect important pour l'économie nationale et le Comité de salut public sans qu'aucune création législative d'importance n'est possible. La composition de cette commission est également fortement influencée par la réunion du Comité des domaines, du Comité des finances et du Comité de législation déjà quelques mois plus tôt sur le même problème et qui avait abouti à une première tentative de règlement avec la loi du 12 brumaire an II (2 novembre 1793). La loi est la première manifestation de la volonté de créer un rapport de subordination à un dépôt central comme moyen d'éviter la perte ou la soustraction des titres domaniaux. Le Comité des décrets n'en fait pas partie puisqu'il intervient uniquement sur la vérification des décrets d'aliénation des domaines.

Les Archives nationales sont absentes du début des travaux de la commission, Camus est alors prisonnier des autrichiens<sup>534</sup>. Son intérim est assuré selon les termes prévus par la loi d'organisation des archives des 4 et 7 septembre 1790, par deux commissaires qui sont nommés au début de chaque législature pour être en mesure d'assurer le remplacement de l'archiviste en cas d'indisponibilité. Sous la Convention, Baudin et Borie ont été nommés commissaires aux Archives nationales. Cependant, pour donner une autorité plus forte par la centralisation dans un dépôt unique, les membres de la

---

<sup>534</sup> Le ministre Beurnonville et les députés Jean Henri Bancal des Issarts, François Lamarque et Nicolas-Marie Quinette, Armand-Gaston Camus sont envoyés en mission pour suspendre le général Dumouriez et le ramener à la Convention nationale pour y rendre compte de sa conduite. Mais Dumouriez les fait arrêter les livres aux autrichiens dans la nuit du 1<sup>er</sup> au 2 avril 1793. Leur captivité dure jusqu'au 4 nivôse an IV (25 décembre 1795).

commission placent la réunion des anciens dépôts sous la responsabilité unique des Archives nationales. De ce fait, en cours de travaux, Baudin est appelé par la commission pour mettre en place cette organisation qui se veut générale.

Les députés ne partent pas de rien comme nous avons pu déjà le voir dans les chapitres précédents<sup>535</sup>. Le décret prévoit la réunion en deux dépôts ou sections des sept dépôts créés par la loi du 7 août 1790<sup>536</sup>, le dépôt domanial au Louvre qui conserverait les archives administratives, domaniales et financières et le dépôt judiciaire à la Chapelle pour les archives considérées comme des monuments historiques et les archives de l'administration judiciaire et contentieuse. Les deux sections seraient réunies sous l'autorité du ministre de la Justice, chacune ayant un dépositaire à sa tête. Le décret crée de plus un mode de triage des documents conservés. Cheyré est à la tête de la section domaniale et Mallet, qui avait reçu les fonctions de Garde général se voit rétrogradé au rang de simple dépositaire de la section judiciaire, position d'autant plus inférieure, que les deux dépôts sont également placés sous la surveillance des Archives nationales.

Le décret soumet également la municipalité de Paris à l'obligation de remettre à l'une et à l'autre section en fonction de leur domaine, les titres, minutes et registres qu'elle a fait enlever de différents dépôts. La loi constituait une première tentative de placer les titres domaniaux et les titres judiciaires à la surveillance d'un dépôt central. Peu de temps après, le 10 frimaire an II (30 novembre 1793), le Comité des finances fait adopter par la Convention nationale un décret sur les domaines nationaux engageant les dépositaires et les détenteurs de titres domaniaux à en faire la déclaration et supprime tous les agents employés à la conservation des mêmes titres. En servant les intérêts du Comité des décrets, ce dernier décret ouvrait potentiellement la porte à des difficultés, notamment parce qu'elle autorisait la Régie nationale du droit d'enregistrement et des domaines à faire des recherches dans toutes les archives pour acquérir la connaissance des actes d'aliénation ou d'engagement alors que dans le même temps ces titres devaient être réunis dans les deux nouvelles sections.

---

<sup>535</sup>[158] OUTREY. La consultation de cet article est indispensable pour comprendre pourquoi la loi du 7 août 1790 n'a pas été mise en application, « échec » qui pèse lourdement sur la mise en place de la politique de triage sous la Convention thermidorienne et dont les conséquences se prolongent jusque sous le Directoire.

<sup>536</sup> Les dépôts sont le dépôt du Conseil privé de la rue Sainte-Croix de la Bretonnerie, le dépôt du Conseil de Lorraine rue Hautefeuille, le dépôt de la Chambre des comptes, le dépôt dit des Petits-Pères, le dépôt du Louvre de Lechevin, le dépôt du Conseil des finances au pavillon de la tour et le dépôt à la Maison du roi dans l'escalier de la Chapelle.

En réunissant dans une même commission les différents comités qui étaient déjà parties prenantes dans les deux premiers décrets, la volonté de la Convention nationale est de conciliation l'ensemble des intérêts, de régler tout ce qui pouvait porter à contestation dans les deux premiers décrets et de légiférer sur la recherche et la conservation des titres. D'emblée la Convention nationale assume le paradoxe d'écarter l'institution des Archives nationales alors qu'il a un rôle central dans le décret du 12 brumaire an II. Cependant ce rôle n'est « que » celui du dépôt action secondaire par rapport à la collecte des titres qui est la préoccupation majeure des législateurs. Très vite la commission des archives doit se pencher sur le problème du triage qu'impose la grande masse des documents. En s'écartant du terrain des archives et des dépôts d'Ancien régime, les conventionnels vont réussir à mettre en place une nouvelle loi là où les constituants et les législateurs avaient échoué. L'Etat doit pouvoir disposer des éléments juridiques et domaniaux qui confortent son action dans ce domaine. C'est là que va entrer en scène le Comité des Archives, conséquence du travail de la commission.

Le député montagnard Julien Dubois est le rapporteur de la commission le 7 messidor an II (25 juin 1794). Inconnu par ailleurs, il a cependant le profil d'un spécialiste du domaine. Siégeant en qualité de représentant du Comité des domaines, il a été commissaire pour la recherche des maisons nationales et a été chargé de la surveillance des opérations de la commission pour la vente du mobilier des émigrés et des condamnés<sup>537</sup>. Son rapport expose la « théorie du triage » que la commission des archives souhaite mettre en place pour assurer une meilleure recherche et une conservation des titres unifiée et pour créer un triage officiel de grande envergure de tous les titres conservés en France. Les documents sont classés en trois typologies : les titres historiques, première classe, qui doivent être conservés par la Bibliothèque nationale, les titres domaniaux, le chapitre le plus important du rapport, enfin les titres judiciaires. La commission se considère dans ce rapport comme le ciment de la cohésion trouvée entre les cinq comités et qu'il importe de conserver dans l'exécution des mesures proposées la même union. De ce fait, il faut que les « travaux [de triage] soient surveillés par votre commission. » Les Assemblées nationales révolutionnaires ont fréquemment créé des commissions temporaires pour lui permettre de préparer à plusieurs comités une loi intéressant sur un domaine précis des intervenants différents.

---

<sup>537</sup> [89] KUSCINSKI

Toutes terminaient par l'adoption de leur projet de loi. Pour la première fois, la commission est auteur d'un texte de loi et son exécuter : l'adoption de la loi ne va pas entraîner sa suppression mais plutôt sa transformation en tant que Comité des archives . La commission « a pris jusqu'ici le titre de *commission des archives* par respect pour votre décret qui le lui donne ; mais comme il en résulterait une confusion embarrassante par la nécessité de faire mention dans plusieurs endroits de quelques-unes des commissions exécutives, elle présume que vous approuverez la substitution du titre de *comité* à celui de *commission*, et la clarté de la rédaction ayant exigé qu'on préférât le 1er, il est dès à présent employé dans les articles que vous allez entendre. » La loi du 7 messidor an II comprend 48 articles et 14 citations du nouveau Comité des archives autoproclamé. Dans les chapitres sur la Division générale et triage des titres, sur les Moyens d'exécution du triage et sur les Frais des triages et traitement des divers agents, sa présence est la plus grande. Des débats ont eu lieu à la Convention sur le texte ... mais pas sur la création du Comité des archives par ses propres auteurs.

Cependant, le contexte politique, les procédures législatives d'exécution, d'impression au *Bulletin des lois de la République* de promulgation ne permettent pas aux décrets de recevoir son application immédiatement. Aucune autre activité de la commission devenue Comité des archives n'est connue jusqu'au 9 thermidor an II. Passée cette date, la volonté de la Convention thermidorienne de simplifier l'organigramme des différents comités et commissions qui compose l'assemblée joue en défaveur de la commission des archives de la loi du 7 messidor an II. La liste des comités que la Convention adopte le 7 fructidor an II (24 août 1794) ne comporte aucune création de nouveaux comités. La mise en place d'un comité qui correspond à l'exécution de la loi du 7 messidor est bien prévue et a trouvé une solution dans l'adjonction au Comité des décrets et procès-verbaux de la partie archives. Ce que prévoyait le Comité des Archives ex-commission des archives est conforme au contenu des compétences énumérées dans le décret de création du CDPVA.

D'autres attributions nous ont amenés à nous poser la question de savoir pourquoi une fonction, nouvelle dans l'organisation d'une Assemblée révolutionnaire, avait été attribuée au CDPVA plutôt qu'à un autre. Besoin de rationaliser les fonctions, volonté de ne pas multiplier des organes inutiles qui corrobore le regroupement dans les cadres

administratifs déjà existants, choix du comité dont les qualifications peuvent assurer efficacité de l'exécution. Sous la Convention thermidorienne, sur les 16 comités créés, un seul a déjà une longue pratique des archives : le CDPV.

## **2                    Titre II Attributions des comités, article 19 Comité des décrets, procès-verbaux et archives**

Les deux paragraphes de la loi du 7 fructidor an II consacrés au CDPVA réunissent des missions traditionnellement exercées par ce comité depuis la Constituante ou depuis la Législative, des fonctions des Archives nationales et des compétences du secrétariat de l'assemblée : « Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives a la surveillance de l'expédition des décrets, du sceau de la République ; de l'impression des lois, de leur envoi et de leur publication ; de la rédaction des procès-verbaux, de leur expédition et de leur impression ; des archives de la Convention. Il est chargé de l'exécution de la loi du 7 messidor, touchant les archives générales de la République. Il est aussi chargé du travail relatif à l'appel des suppléants. Il propose des lois relatives à ces diverses parties, et prend, en se conformant aux lois rendues, les mesures d'exécution sur les objets dont il a la surveillance. »<sup>538</sup>

La loi du 14 frimaire an II avait interrompu le mouvement du CDPVA tendant vers l'intégration progressive du secrétariat à ses opérations. La Convention thermidorienne le reprend et donne au comité la rédaction des procès-verbaux. Pour autant le secrétariat n'est pas supprimé. Il a dorénavant la responsabilité de la surveillance de l'ensemble de la circulation des décrets une fois leur adoption, depuis la rédaction du procès-verbal jusqu'à l'envoi des décrets. Au centre de ces opérations, le comité a aussi la surveillance sur le *Bulletin des lois de la République* qui est la forme d'impression des lois, d'envoi et de publication utilisé depuis la création de cette forme de publicité de la loi.

Les fonctions des Archives nationales de garde du sceau de la République, de la responsabilité sur les archives de l'assemblée sont transférées au comité. Mais là encore, les Archives nationales, en tant qu'institution, ne sont pas supprimées. La responsabilité des archives est transférée sur le comité qui assure la tutelle sur la garde du dépôt des

---

<sup>538</sup> AP, T. 95 p.416

lois, l'enregistrement des registres des décrets, les expéditions des lois pour répondre aux demandes qui lui sont faites et la gestion du bureau du comptage des assignats. L'apparente existence des Archives est également maintenue par la conservation de la fonction d'intérim des deux commissaires des Archives. Cependant là aussi, la frontière entre Archives nationales, commissaires des archives et CDPVA est brouillée par l'entrée au comité à partir du 19 fructidor an II (5 septembre 1794) du député Baudin qui est l'un des commissaires des archives chargés de l'intérim de Camus. La confusion, ou la fusion, se renforce quand Baudin avec Lofficial sont élus au bureau archives du CDPVA en tant que ... commissaire des archives. Les attributions du comité sur l'application de la loi du 7 messidor sont la justification de sa nouvelle appellation : il est devenu le Comité des archives que la loi avait voulu créer.

Hormis la loi du 7 messidor où tout est à créer, cette organisation n'est pas une nouveauté. C'est l'expression d'une volonté de simplification des procédures administratives. L'objet de ces mesures n'est pas de donner plus de pouvoir au comité, mais d'apporter cohérence et efficacité dans la maîtrise des domaines d'activité qui sont ici la circulation de la loi et la garde des Archives.

Le CDPVA, comme tous les autres comités de la loi du 7 fructidor, se voit confier la surveillance de procédures administratives. Contrairement aux Comités de la marine et des colonies, militaire, des travaux publics et de commerce et des approvisionnements qui ne peuvent adopter d'arrêtés mais seulement prendre « des mesures exécutives et [leur] attribution se borne à la dénonciation des abus et à la proposition des lois », le comité avec d'autres<sup>539</sup>, ont des pouvoirs plus étendus et peuvent adopter des mesures d'administration. Il ne s'agit plus tout à fait d'une surveillance, attitude d'observation, mais de la prise en main de l'administration même de ces décisions. Chaque comité détient de plus une parcelle du pouvoir législatif, chacun dans son domaine pouvant faire des propositions de lois. Les comités avaient déjà cette latitude de proposition. Sous la Convention thermidorienne, la forme est très différente. Le CDPVA retranscrit dans son registre des délibérations les articles du projet de loi à présenter à la Convention et nous observons que l'assemblée adopte ensuite la proposition de loi parfois sans rien changer. Sont en dehors de ces règles communes, le Comité de salut

---

<sup>539</sup> C'est-à-dire le Comité des finances, de législation, d'Instruction publique, d'agriculture et d'arts, des transports, des secours publics, des pétitions, correspondance et dépêches et des inspecteurs de la salle.

public et le Comité de sûreté général qui conservent un mode de fonctionnement spécifique.

En raison de ses compétences sur l'appel des suppléants et l'inscription des députés dans les registres, le CDPVA est chargé de la mise en œuvre d'une des dispositions générales qui composent la 3ème partie du décret d'organisation des comités. L'article 39 prévoit que les députés candidats à un comité doivent aller se faire inscrire au CDPVA en précisant pour quel comité ils se portent candidat<sup>540</sup>. Le 12 de chaque mois, le comité doit faire le relever des inscriptions et en faire l'impression et la distribution le 14 à tous les membres de la Convention nationale<sup>541</sup>. Le CDPVA, et les comités créés par la loi du 7 fructidor deviennent des instances de régulation et d'exécution. L'uniformité de fonctionnement conférée aux comités atteste de la maturité en matière d'administration, atteinte par la Convention.

### **3                    Maintenir les droits issus de la loi du 14                          frimaire an II, dégagés de la tutelle du                          Comité de salut public**

Les premières mesures du CDPVA ont une portée en apparence limitée. Face à lui, et malgré les pouvoirs conférés par le décret de création, l'Agence de l'envoi des lois et la Commission de l'envoi des lois continuent leurs fonctions. Cependant, sous couvert de décisions qui procèdent par petites touches d'amélioration de l'administration de l'expédition des décrets, leur impression, leur publication et leur envoi, le comité prépare la reprise en main de l'ensemble des procédures nécessaires à la diffusion, à la circulation des décrets et le contrôle d'institution comme l'Agence de l'envoi des lois.

La première décision du CDPVA est une disposition de classification et d'accès à la loi au sein du *Bulletin des lois de la République*. Camus avait ouvert des registres d'enregistrement, puis des tables chronologiques des lois. L'imprimeur de l'assemblée publiait régulièrement des tables se rapportant aux volumes de la *Collection générale des décrets de l'Assemblée nationale*. A partir du constat qu'il peut être difficile de

---

<sup>540</sup> L'article 34 de la loi du 7 fructidor an II précise que le renouvellement de tous les comités se fait mensuellement par quart

<sup>541</sup> Le 9 fructidor an II (26 août 1794) le chef de bureau Giraud est chargé d'ouvrir et de tenir ce registre

retrouver dans un même numéro du *Bulletin* des lois de matières différentes, le comité prend exemple sur les collection des lois qui existe déjà et le 19 fructidor an II (5 septembre 1794) il met en place une table alphabétique des lois en démarrant du début de la publication au 14 frimaire an II<sup>542</sup>.

Le même jour, Monnel propose une deuxième loi qui sera adoptée par la Convention le 19 fructidor an II (5 septembre 1794) pour imposer le rythme de la décade pour l'envoi par les autorités constituées et par les fonctionnaires publics des états de récépissés des *Bulletins des lois*, états qui leur ont été transmis par l'Agence de l'envoi des lois. L'énumération de chacune des institutions et des fonctionnaires publics permet de leur affecter à chacun un jour où ils doivent directement accuser réception du *Bulletin* au CDPVA. Ce décret est l'exacte copie du décret du 5 novembre 1792. Le décret du 14 frimaire an II avait modifié ces procédures en faveur du Comité de salut public par le rôle conféré à l'Agence de l'envoi des lois et à la Commission de l'envoi des lois ensuite limitées le 7 fructidor an II à la demande de Monnel. Le décret sur la réception des accusés de réception des lois en est la conséquence et marque la reprise en main du CDPVA. Sans exagérer l'importance du CDPVA dans le domaine, l'attitude du comité est tout de même celle d'une institution qui entend reprendre l'autorité à laquelle il avait dû renoncer. Bien que le terme de contrôle ne soit jamais employé, les décrets que le CDPVA fait adopter le 7 fructidor rendent la frontière entre surveillance et contrôle faible. Les autorités constituées et les fonctionnaires sont maintenus sous tutelle, l'Agence de l'envoi des lois n'est plus qu'un agent transmetteur. Maignen, en qualité de commissaire à la correspondance, a lancé une impression de 75000 exemplaires du formulaire des récépissés qui doivent être utilisés<sup>543</sup>.

En s'appuyant sur l'article 23 de la loi du 7 fructidor an II sur l'organisation des comités qui permet aux comités de prendre des arrêtés d'exécution si ceux-ci s'appuient sur une loi existante, le CDPVA apporte une précision sur l'article 8 de la première section de la loi du 14 frimaire an II sur la distribution du *Bulletin des lois de la République*. Le 29 brumaire an II (19 novembre 1794) le comité décide, en respectant « l'esprit de l'arrêté du Comité de salut public »<sup>544</sup> que les seuls fonctionnaires qui ont le droit de recevoir à

---

<sup>542</sup> AN, cette table est actuellement conservée sous la cote A//331

<sup>543</sup> AN, D/I§1c/1 délibération du 26 fructidor an II (12 septembre 1794), f° 459

<sup>544</sup> AN, D/I§1c/2 délibération du 29 brumaire an II (19 novembre 1794), f° 2



titre individuel le *Bulletin* sont ceux qui exercent personnellement une autorité publique, dans tous les autres cas, c'est l'autorité qui sera destinataire. Les administrations des départements en recevront deux, un pour leurs archives et l'autre pour leur besoin quotidien, les administrations des districts en auront trois, l'agent national étant destinataire d'un exemplaire en raison de l'autorité et de la surveillance particulière et personnelle qu'il exerce. Chaque tribunal de district recevra trois exemplaires, le commissaire nationale étant lui aussi reconnu comme pouvant avoir son propre *Bulletin*

A aucun moment les institutions créées par le Comité de salut public ne sont supprimées mais leurs compétences sont amoindries. L'article 13 du décret du 7 fructidor an II sur l'envoi, la réception et la promulgation rappelle que les autorités constituées restent toujours soumises à la loi du 14 frimaire an II. Il en est de même pour le secrétariat de la Convention qui continue, par délégation des pouvoirs donnés au CDPVA dans le décret de création, à rédiger les procès-verbaux, mais Monnel leur impose le 3ème jour sans-culottide (19 septembre 1794) de résorber leur retard sur les mois de thermidor et fructidor an II en procédant à leur relecture et à leur dépôt au bureau des procès-verbaux du CDPVA sous 4 jours. Le délai est ramené à 6 jours pour l'exécution ordinaire de cette transmission.

Si les deux premiers décrets entraînent une application régulière, les récépissés arrivant au CDPVA au rythme voulu, le transfert l'autorité de ce comité sur le secrétariat de l'Assemblée, et surtout sur leurs collègues secrétaires est plus difficilement admis. Bien que le CDPVA n'hésite pas à utiliser des moyens de pression en sa possession, comme la menace d'inscrire les secrétaires sur un tableau affiché à l'entrée de la salle si les procès-verbaux ne sont pas remis, la rédaction des procès-verbaux souffre d'un retard chronique. Le 8 ventôse an III (26 février 1795) au retard des mois de thermidor et fructidor an II, s'est ajouté le retard de brumaire et frimaire.

#### **4                    L'obligation des commissions exécutives de rendre compte aux comités**

L'article 27 du décret d'organisation des comités de la Convention thermidorienne du 7

fructidor an II (24 août 1794) précise que « les commissions exécutives rendent compte aux comités, et leur donnent tous les renseignements relatifs aux objets qu'ils surveillent. » En ce qui concerne le domaine du CDPVA, c'est l'Agence de l'envoi des lois qui va devoir rendre compte de son fonctionnement.

Dès le 26 fructidor an II (12 septembre 1794), le CDPVA lui écrit dans ce sens. Le 16 frimaire an III (6 décembre 1794), le comité précise à l'Agence comment il entend mettre en application de l'article 27 à son égard. L'arrêté exécutif que le CDPVA adopte le jour même fixe le cadre autour de cinq articles. D'ici une décade, l'Agence de l'envoi des lois doit lui présenter un tableau faisant état de son personnel avec les noms, âges, profession et demeure avant et depuis la Révolution, la date de leur mariage, le nombre d'enfants et les appointements de chacun. Tous les éléments qu'elle a pu rassembler sur leur civisme et la façon dont ils travaillent devront également lui être communiqués. La décade suivante, l'Agence devra faire de même avec le personnel de l'Imprimerie nationale du *Bulletin des lois de la République*. Pour ces deux états l'Agence devra justifier leur nombre et le cas échéant proposer une réduction du personnel sans pour autant nuire à l'efficacité du travail.

Le droit de regard du CDPVA est établi dans les procédures. L'Agence de l'envoi des lois après avoir transmis les éléments demandés se tourne vers le comité pour savoir quelle impression adoptée en ce qui concerne les arrêtés des différents comités. L'Agence doit se conformer au décret de la Convention nationale du 10 frimaire an III sur cette nouvelle obligation. En tant qu'institution exécutive placée sous la responsabilité du CDPVA, l'Agence s'adresse au comité en tant qu'organe compétence pour adopter les mesures d'exécution nécessaires. Le CDPVA se trouve à intervenir directement sur l'impression du *Bulletin des lois*. A la question de l'Agence sur la nécessité de faire imprimer ces arrêtés des comités par série de numéros comme le *Bulletin*, le comité répond que l'Agence ne doit pas faire imprimer les arrêtés sur une série de numéros vu que la pratique de cette série n'est applicable qu'aux lois. L'Agence pose ensuite la question du titre que les arrêtés doivent avoir, le CDPVA refuse la proposition de « Bulletin des arrêtés ». Nous soulignerons ici que les arrêtés des comités sont bien différenciés des lois mais leur statut juridique est suffisamment important pour qu'ils puissent bénéficier d'une publicité en dehors de l'assemblée.

Le CDPVA précise également les autres questions soulevées par l'Agence. Les impressions de décrets qui ne concernent que des intérêts locaux, ne doivent pas être mentionnées au *Bulletin* ; la traduction des décrets en langues étrangères ne doit se faire que si celle-ci est prévue dans la loi même ; le comité approuve la proposition d'apposer la signature des membres de l'Agence pour certifier la conformité des impressions avec les expéditions qui lui auront été délivrées par les comités. Enfin, le CDPVA rappelle à l'Agence qu'elle doit bien se conformer à l'article 31 du décret du 7 fructidor et faire distribuer les notices des arrêtés des comités aux membres de la Convention nationale.

Sous la Convention le CDPVA bénéficie du droit de décider comment la loi doit être promulguée. Le lien direct avec l'Agence lui donne une grande liberté d'action même si celui-ci ne s'accompagne pas de l'autorité administrative. En négatif, nous assistons par contre à un très grand affaiblissement de la Commission administration civile, police et tribunaux.

## B La réforme de l'impression du *Bulletin des lois*

### 1 Un nouveau mode d'impression, d'envoi et de promulgation des lois

La fin de l'année 1794 est marquée par les nombreuses réimpressions qu'il faut régulièrement adresser aux départements à leur demande. Les envois ponctuels se doublent de la nécessité de renvoyer aux administrations des départements et des districts, avec une diffusion plus large, de collections complètes des lois depuis la Constituante jusqu'à la Convention. Il faut remplacer celles qui ont été perdues lors de pillage ou de dispersion de leurs archives de fait de l'invasion ou des attaques des ennemis extérieurs ou intérieurs. Le CDPVA demande alors à l'Agence de l'envoi des lois de procéder à ces envois pour les districts de Saumur, Fougères, Mende, Marvijois, Valenciennes, Ceret, Quesnoy, Sarthenay, Haqueneau, Beaugé, Thouars, Montbrison, Avignon, Autun, Bitche, Lyon, Mayenne et les municipalités de Mans et Avranches. A ces besoins, s'ajoutent aussi toutes les réimpressions de lois qui sont faites sur réclamations d'autres administrations de département quand elles se plaignent de ne pas avoir reçu les lois.

Le coût des opérations ponctuelles ou de plus grandes envergures est bien sûr très important. La Commission des administrations civiles, police et tribunaux presse le CDPVA de prendre une décision sur le sujet. Le 10 nivôse an III (30 décembre 1794) l'Agence de l'envoi des lois adresse au CDPVA et au Comité de législation un rapport sur l'utilité de ses fonctions. Le Comité de législation renvoie son exemplaire au CDPVA puisqu'il lui appartient de statuer sur le règlement de cette question qui intéresse son domaine et que de plus cette commission exécutive relève de son champ d'intervention. Danjou président, s'appuie dessus pour proposer un projet de loi sur un nouveau mode d'impression, envoi et promulgation des lois. Le mémoire sur l'Agence de l'envoi des lois, intitulé *L'Agence de l'envoi des lois considérées sous les rapports*

*constitutionnels*<sup>545</sup> doit lui être examiné par Baudin. Les observations de cette institution ne sont pas les seules. Des lettres émanant d'imprimeurs installés en département ou d'administrations de départements affluent aussi au CDPVA. Les travaux du CDPVA aboutissent à un projet de loi qui est présenté par Danjou et adopté à la Convention nationale le 8 pluviôse an III (.27 janvier 1795)<sup>546</sup>. La nouvelle loi se place d'abord dans la lignée de la loi du 14 frimaire an II. Cependant le Comité de salut public a complètement disparu du texte. Deux idées fortes animent le comité : la volonté de concentrer entre ses mains tout ce qui permet de déterminer le mode d'impression et d'envoi des lois, et la réduction des moyens mis en œuvre pour y parvenir.

Pour la forme, l'Agence de l'envoi des lois continue à relever de la puissance exécutive, par l'intermédiaire de la Commission des administrations civiles, police et tribunaux mais ses membres, réduits au nombre de deux, sont nommés par la Convention nationale sur proposition du CDPVA et ses activités sont placées sous la surveillance du comité. L'imprimerie est régie et administrée par l'Agence de l'envoi des lois mais en même temps elle est sous la surveillance du CDPVA. La description des impressions qui sera assurée par l'imprimerie de l'Agence revient de fait à les transférer toutes : elle devient ainsi l'Imprimerie nationale, un bref décret pris le même jour ne fait qu'enregistrer la réunion de l'imprimerie des commissions exécutives et de celle du *Bulletin des lois*. Le CDPVA envoie les lois d'une exécution générale à l'Agence, le délai et le nombre d'exemplaires à transmettre aux différentes administrations de départements sont strictement encadrés. La diffusion auprès des administrations de districts ou de commune est du ressort des départements. Le CDPVA continue à recevoir les états de réception des *Bulletins*. Les réimpressions entraînent les mêmes contrôles. Par contre pour éviter la multiplication des réimpressions que la Convention a connues ces derniers mois, un dernier article précise que les collections des lois que ces impressions forment ne peuvent être retirées des secrétariats des autorités constituées ou des greffes des tribunaux, à charge pour les fonctionnaires publics de s'assurer de la transmission des collections à leurs successeurs.

---

<sup>545</sup> AN, D/I§1c/2, f° 60 Le registre des délibérations du CDPVA mentionne l'existence de ce rapport. Bien qu'il ait existé en plusieurs exemplaires, nous n'en avons trouvé aucun dans les fonds des Archives nationales. Les archives produites par l'Agence de l'envoi des lois sont très partielles, quelques épaves nous sont parvenues dans la série BB et dans la série D/I§1.

<sup>546</sup> Duvergier, T. 8 p. 6, Baudouin, T. 51 p. 49

En conformité avec la loi d'organisation des comités du 7 fructidor, la loi se termine sur le rappel de l'autorisation du CDPVA à prendre toutes mesures exécutives nécessaires pour l'application de la loi. Quelques jours plus tard, le 13 pluviôse, 200 exemplaires de la nouvelle loi, sous forme de lettre-circulaire, sont imprimés pour pouvoir être diffusés dans tous les départements. L'organigramme administratif qui part de la Commission administration civile, police et tribunaux en passant par l'Agence jusqu'à l'imprimerie n'est qu'apparence, le CDPVA détient l'autorité réelle sur les deux dernières institutions.

## **2 Modifications, adaptations aux nouvelles procédures**

La loi du 8 pluviôse a permis au CDPVA de légitimer l'évolution des besoins de la Convention nationale pour l'impression des lois. Le texte prend acte de l'effacement du Comité de salut public des opérations de diffusion des lois, il intègre le rôle central que le CDPVA a acquis dans ces procédures, de mesures exécutives en mesures exécutives. Ainsi renforcé dans l'action qu'il a menée depuis quelques mois au sein de la Convention nationale, le CDPVA va pouvoir aller plus loin, permettant de se conformer, ou plutôt de rendre les procédures conformes aux modalités nouvellement ajustées.

Le 13 pluviôse an III (1er février 1795), le CDPVA adopte un arrêté qui modifie la forme des lois imprimées au *Bulletin des lois*. La mention de la collation des lois à l'original est supprimée et remplace le certificat de l'Agence de l'envoi des lois. La mention de la signature des présidents et secrétaires décidée dans la loi du 7 février 1793 est maintenue. La Convention nationale enregistre ces deux décisions dans le décret du 22 pluviôse an III (10 février 1795). Le 16 pluviôse an III (4 février 1795), l'organisation de l'Agence est mise en conformité avec la nouvelle loi. Le CDPVA arrête que les employés qui n'y seraient pas conservés seront tout de même rémunérés jusqu'au 30 germinal prochain. Ils cesseront d'être payés avant la fin du délai s'ils ont retrouvé par ailleurs du travail, de ce fait, ils doivent prouver tous les mois qu'ils n'ont pas trouvé d'autres places.

C'est surtout le 26 pluviôse an III (14 février 1795) que le CDPVA arrête définitivement l'exécution de la loi du 8 pluviôse « en vertu des pouvoirs qui lui sont attribués. » Il complète la forme des lois dans l'impression en termes de format et de police de caractère. Les imprimeurs des départements devront se conformer à ces caractéristiques, une période de tolérance pour d'autres caractères leur sera accordée. Le *Bulletin des lois* devient les *Lois de la République française*. Le décret du 22 pluviôse an III sur la mention de la signature des présidents et secrétaires de la Convention nationale est rapporté dans le projet de décret. Le visa de l'inspecteur du bureau des procès-verbaux du CDPVA est maintenu et aussi la nouvelle certification des membres de l'Agence de l'envoi des lois. Les départements au moment des réimpressions devront reporter ces mentions à l'exception de tout autre. La loi du 5 novembre 1790 est également adaptée : pour que les administrations de districts soient en mesure de certifier l'envoi des exemplaires aux autorités constituées, les administrations des départements y feront ajouter « certifié conforme à l'exemplaire envoyé par l'Agence de l'envoi des lois aux administrations du district de ... » Le 28 pluviôse an III (16 février 1795), la Convention nationale suit le CDPVA en adoptant les décrets sur les revenus des employés de l'Agence de l'envoi des lois non maintenus et sur les dispositions du 26. Le 13 ventôse an III (3 mars 1795) l'Agence d'envoi des lois propose une seule formule qui reprend toutes les mentions obligatoires : « Certifié conforme aux originaux visés et collationnés par les représentants du peuple inspecteurs, présidents et secrétaires dénommés en bas de chacune d'eux les membres de l'Agence de l'envoi des lois. » Ces nombreux ajustements par touches d'arrêté du comité permet de terminer l'arsenal de la fabrication de la loi laissant ce qui ressort des procédures d'impression et promulgation à sa seule charge.

Plusieurs domaines restent en attente de règlement. Reste en suspens, la mise en œuvre plus délicate de la réunion de l'imprimerie des commissions exécutives avec celle nationale. Une commission du CDPVA renforcée est constituée de Gomaire, Danjou et Richou pour statuer sur le sujet le 26 pluviôse an III (14 février 1795). Dès le 13 ventôse an III (3 mars 1795), Baudouin fait connaître au CDPVA ses réticences sur l'attribution du titre d'Imprimerie nationale à l'imprimerie de l'envoi des lois, puisque lui-même à l'usage du premier titre depuis très longtemps.

Le besoin de statuer sur les traductions des décrets se fait également sentir. Plusieurs bureaux de traductions existent dans les institutions en charge des décrets. L'Agence de l'envoi des lois dispose de son bureau des traducteurs, l'Imprimerie nationale également. La traduction est une compétence du Comité de salut public. En lien avec le CDPVA, les deux comités doivent étudier les implications de la loi du 8 pluviôse an III dans ce domaine. La réimpression des lois dans les départements doit également prendre en compte les difficultés de diffusion du fait de l'usage dans certaines localités du français et de l'allemand. Jusqu'à présent la publication se faisait dans l'une et l'autre langue, la charge en revenait au bureau des traductions de l'Imprimerie nationale. Le problème fait se confronter les impératifs de pureté du texte de loi et d'utilité publique combinés à ceux de l'économie à effectuer plusieurs copies manuscrites. Le Comité de salut public et le CDPVA décident finalement que la traduction en langue allemande sera assurée par les traducteurs du bureau de l'Agence de l'envoi des lois : les textes concernés sont les lois, les décrets, les rapports et adresses envoyés par ses ordres. Le texte en français sera toujours placé à côté de la traduction allemande. 150 exemplaires en seront imprimés. Selon l'article 7 de la loi du 8 pluviôse, deux exemplaires seront envoyés aux départements du Haut et Bas-Rhin, du Mont-Terrible, de la Moselle et un seul dans la Meurthe. Les autorités constituées de ces départements recevront également leur exemplaire. La diffusion aux administrations de districts sera faite selon l'article 8, donc à la charge des administrations de département. La loi du 8 pluviôse an III prévoyait que les lois sur les armées de terre et de mer et qui ne sont pas obligatoires pour les autorités civiles ne seront ni imprimées par les administrations des départements, ni envoyées dans les communes. L'Agence de l'envoi des lois est tenue de les envoyer directement aux commissions exécutives qu'elles intéressent et de leur fournir à leur demande, le nombre d'exemplaires nécessaires pour les envois qu'elles auraient besoin d'effectuer aux autorités civiles et militaires qui devront les faire exécuter.

Cette question a besoin d'être réglé par une mesure exécutive particulière du CDPVA. De plus en plus, le point crucial est le papier, matière de plus en plus précieuse, dont il importe de diminuer la consommation et les frais de réimpression sans pour autant nuire à l'impératif de publicité de la loi<sup>547</sup>. Il est de plus stratégique que les administrations des

---

<sup>547</sup> [62] COHEN



lieux où se rassemblent les armées connaissent les lois qui leurs sont propres. Les CDPVA décide donc le 26 germinal an III (15 avril 1795) que les lois qui concernent les armées et qui ne sont pas obligatoires pour les autorités civiles, seront imprimées séparément et envoyées seulement aux administrations de départements et de districts où résident les armées de terre ou de mer. Si une de ces lois est imprimée dans le recueil des *Lois de la République*, une mention spéciale devra être imprimée à la fin de la loi.

La loi du 8 pluviôse an III a permis à la Convention de faire imprimer ses lois sous une forme unifiée et acceptée par tous les intervenants. Pour achever cet édifice, le CDPVA règle un dernier détail. Le 21 vendémiaire an IV (13 octobre 1795) il décide que l'insertion aux *Lois de la République* se fera le jour où l'insertion aura été décrétée. Cette légère modification de l'article 5 de la loi du 8 pluviôse est également une solution aux difficultés de transmission des procès-verbaux. Cependant, le CDPVA ne résout pas tous les problèmes avec l'ensemble de ces modalités. En effet tous les décrets n'ont pas les mêmes moyens de publicité. A côté de ceux énumérés dans l'article 3 du décret du 8 pluviôse et qui sont définis dans l'article 5 comme étant d'exécution générale, une catégorie de décrets continuent à être imprimés au *Bulletin de correspondance*. D'autres échappent à l'impression et sont transmis sous leur forme manuscrite directement aux départements qu'ils intéressent. Enfin les décrets d'aliénation des biens nationaux, les décrets de liquidation des pensions passent toujours par des circuits spécifiques.

Le *Bulletin des lois*, devenu temporairement les *Lois de la République*, constitue une source commode de connaissance des lois révolutionnaires à partir du 14 frimaire an II et un moyen d'économie du nombre des impressions, mais il n'est à ce stade qu'un des moyens de publicité de la loi pour un certain type de loi. Aussi les autres publications de la loi, comme des entreprises privées comme la *Collection générale des lois* de Baudouin, entrent parfois en concurrence les unes avec les autres, d'autant plus que les lenteurs administratives permettent parfois aux autorités administratives de connaître la loi par une collection privée avant de la connaître officiellement. Seule une étude très fine, mais impossible ici, permettrait de connaître avec précision ce que les autorités constituées en département ou en district utilisent le plus pour faire promulguer la loi puis pour la faire appliquer dans leurs administrations.

## C Les articles de la loi du 7 messidor an II, une mise en application minutieuse

### **1 Les premiers arrêtés d'exécution de la loi du 7 messidor an II : devenir des dépôts supprimés de la commune de Paris**

Les deux commissaires du CDPVA, Baudin et Lofficial, commissaires chargés des archives, vont mettre en œuvre les décisions contenues dans la loi du 7 messidor an II. La prise en charge de ce dossier par ces hommes a une signification particulière. Nous avons déjà précisé que Baudin a une double fonction de commissaire des archives celle qu'il exerce au nom du CDPVA et celle qui lui a été confiée par la Convention nationale au début de sa session pour assurer l'éventuel intérim de l'archiviste en cas de besoin et surveiller les Archives nationales. Le choix de Lofficial à ce poste est tout aussi déterminant. En tant que membre du Comité des domaines sous la Convention montagnarde il avait été l'auteur du rapport et du projet de décret du 12 brumaire an II (2 novembre 1793)<sup>548</sup> sur la réorganisation des archives nationales, rapport qui avait réuni le Comité des domaines, le Comité de législation et le Comité des finances. C'est donc un homme qui connaît parfaitement la situation des anciens dépôts et qui avait même proposé une réorganisation dans le cadre de ce précédent décret.

<sup>548</sup> L'article d'Amédée Outrey référencé en bibliographie nous rappelle les conditions difficiles de l'application du décret du 7 août 1790 qui avait tenté d'apporter un règlement à la question des archives existantes dans les dépôts des administrations d'Ancien régime en cours de suppression. Ce premier décret aura surtout eut pour conséquence d'imposer Cheyré, choix qui sera déterminant par la suite, tant ses contemporains auront à cœur de montrer son incompétence et sa gestion désastreuse de la situation des titres des biens domaniaux. Plusieurs autres décrets s'étaient succédé : les 3 et 17 septembre 1792 chargeant Cheyré du relevé des titres déposés au Louvre et au dépôt des Petits Pères, le 29 février 1793 décret d'application relatif à la réunion des dépôts. Le 3 mai 1793, le ministre de l'Intérieur alerte la Convention nationale sur les difficultés d'effectuer la réunion des dépôts dans un même local. La loi du 12 brumaire an II (3 novembre 1793) en est la conséquence directe et entant diviser les dépôts en deux sections la première concernant les titres domaniaux et administratifs sous la responsabilité de Cheyré au Louvre et la deuxième réunissant les titres judiciaire et contentieuse ainsi que les monuments historiques sous la responsabilité de Mallet.

La loi du 7 messidor an II en rompant avec l'organisation ancienne fait affluer au CDPVA de nombreuses demandes d'anciens employés des dépôts de la commune de Paris, réclamant leur salaire. Avant d'adopter les premiers arrêtés d'exécution permettant de rendre applicable la loi d'organisation générale des archives, le CDPVA doit d'abord clore la situation du personnel.

L'official, après avoir étudié la situation conclut à la validité de leurs demandes le 3 vendémiaire an III (24 septembre 1794). Si l'article 39 de la loi du 7 messidor an II a bien supprimé tous ces postes, leur maintien a aussi été prévu en attendant leur remplacement. Les articles 46 et 47 prévoyaient que les employés adresseraient au Comité des Archives un état de ce qu'ils pensent leur être dû dans un délai de deux mois. Le CDPVA propose une concertation avec le Comité des finances pour statuer définitivement sur les quatre mois de salaires qui leur sont dus. L'official, pour le CDPVA, et Portiez, pour le Comité des finances sont les auteurs du décret du 7 vendémiaire an III (28 septembre 1794) qui permet de prendre en compte ces réclamations si les agents des dépôts de la commune de Paris sont en mesure de justifier leurs demandes. Se manifestent Terrasse gardien du dépôt des archives et greffes du Parlement de Paris et ses commis, Michault, gardien provisoire des archives des Cours des aides, monnaies et autres tribunaux d'exception et ses commis, Morel, gardien du dépôt de l'ancien Grand Conseil et de la Prévôté de l'hôtel, Bouyn, garde du dépôt du Louvre dit de la Maison du roi, et son premier commis. Cet aspect réglé, le CDPVA demande aux gardiens des dépôts et greffes du Louvre et du Palais de faire un état de la situation.

Ces règlements tendent à créer les conditions favorables à la mise en place de la loi du 7 messidor an II. Dès le 23 fructidor an II (9 septembre 1794), L'official propose au comité d'écrire à Julien Dubois, ancien président de la commission des archives pour qu'il lui fasse parvenir les différents pièces et mémoires que la commission avait réunis.

La première mesure que le CDPVA fait adopter par la Convention nationale, d'après le rapport de L'official, concerne la mise en place des sections domaniale et judiciaire, préalable aux triages. Le 29 vendémiaire an III (20 octobre 1794), Cheyré, alors gardien des archives installées au Louvre, est nommé gardien et dépositaire de tous les titres et papiers de la section domaniale et Terrasse, gardien des archives au Palais de Justice est

nommé à la section judiciaire et administrative. Après triage, les archives qui se trouvent dans les différents dépôts judiciaires à Paris seront réunies dans les locaux du palais de Justice. La section domaniale sera installée dans l'appartement actuellement occupé par le dépositaire réuni aux deux appartements suivant occupés l'un par le balayeur du Louvre et l'autre par un peintre. Ces dépôts seront réparés et aménagés de tablettes. Les travaux, menés par Hubert inspecteur des bâtiments de la République au département de Paris, seront achevés le 9 frimaire an III (29 novembre 1794). Cheyré loge alors en-dessous des archives dans un appartement anciennement occupé par un autre peintre. Les trois anciens gardiens doivent cesser leur fonction dès la publication du présent décret.

D'autres mesures doivent également être adoptées pour permettre l'application des articles 16 et 17 de la loi du 7 messidor an II<sup>549</sup> pour que le CDPVA puisse dresser la liste des membres de l'Agence temporaire des titres. Avant le début des opérations de triage, des scellés seront apposés sur les dépôts. La Convention nationale décrète le 3 brumaire an III (24 octobre 1794) la validité des nominations de Cheyré et Terrasse, le rappel de la formation de l'Agence temporaire des titres par le CDPVA et l'apposition des scellés dans les dépôts dont les anciens dépositaires sont supprimés. Pour pouvoir mettre en exécution cette dernière décision, le CDPVA arrête le 3 brumaire an III (24 octobre 1794) que la Commission des administrations civiles, police et tribunaux devra faire apposer les scellés sur le dépôt judiciaire du Louvre et du Grand conseil par le juge de paix de la section du Muséum. Le juge de paix de la section de la Fidélité doit se charger du dépôt de la Cour des aides et autres juridictions d'exception, du dépôt de la Chambre des comptes, de celui du Trésor des chartes. Le 23 brumaire an III (13 novembre 1794) la Commission des administrations civiles, police et tribunaux lui adresse les procès-verbaux d'exécution de l'apposition des scellés.

L'avancement de la situation permet alors la désignation, le 9 brumaire an III (30 octobre 1794), des huit membres formant l'Agence temporaire des titres. Le 28 brumaire (18 novembre 1794), la Convention nationale approuve les nominations. Le choix du comité s'est porté sur des spécialistes conformément à l'exigence de l'article 16 de la loi

---

<sup>549</sup> Loi du 7 messidor an II, *Moyen d'exécution du triage*, art. 16 « Pour parvenir au triage prescrit, il sera choisi des citoyens versés dans la connaissance des chartes, des lois et des monuments ; leur nombre, qui ne pourra excéder celui de 9, sera déterminé par le comité des archives dans la proportion qu'exigeront les besoins du service. », art. 17 « Ces citoyens seront préposés par le comité des archives et nommé par la Convention ; leur réunion sera désignée sous le nom d'agence temporaire des titres. »

du 7 messidor de ne prendre que des « citoyens versés dans la connaissance des chartes, des lois et des monuments ». Plusieurs d'entre eux sont d'anciens gardiens de dépôts d'archives : Marcel Reboul, ancien archiviste du collège de l'Egalité, ancien collègue Louis Le Grand, Mallet, ancien dépositaire de la section judiciaire<sup>550</sup> au Louvre, Bouyn, employé aux archives du ministre de l'Intérieur depuis 1783. Deux sont des juristes : Blondel, ancien avocat et Rousseau, homme de loi. Deux sont des commis de l'Etat, Villiers-Terrage, ancien premier commis des finances, passé auprès du ministre de l'Intérieur puis à l'Agence de l'envoi des lois et Temple, ancien secrétaire de la légation de Suède en France. Lieble, dernier membre, était bibliothécaire de l'abbaye de Saint-Germain. L'expérience a été privilégiée, l'ensemble des membres ayant une moyenne d'âge de 49 ans. Temple ne prend pas ses fonctions pour raison de santé et Mars, chargé du ministère public au bureau des finances de Moulins, le remplace le 13 frimaire an III (3 décembre 1794). Au lendemain de leur nomination, le CDPVA les autorise à lever les scellés des différents dépôts et à délivrer aux anciens dépositaires une décharge après avoir vérifié le contenu des dépôts. Pour mettre en œuvre l'article 19<sup>551</sup> de la loi du 7 messidor sur la désignation dans chaque département de préposés au triage, le CDPVA adresse, le 9 brumaire an III (30 octobre 1794) aux 560 districts une circulaire d'instructions.

L'application de l'article 14<sup>552</sup> occupe pendant quelques décades le CDPVA et le Comité d'instruction publique. Dès le 3 brumaire an III (24 octobre 1794), Baudin présente un rapport sur les intentions du Comité d'instruction publique de se faire autoriser par la Convention nationale de retirer des Archives, différents livres, non pas pour les faire déposer à la Bibliothèque nationale, conformément à l'article 14, mais pour les déposer

---

<sup>550</sup>Je renvoie là encore à l'article d'A. Outrey pour rappeler que pour permettre la réunion prescrite par le décret du 7 août 1790, Danton avait trouvé une solution possible le 8 octobre 1792 avec la nomination de Mallet tant que garde général des greffes et des dépôts des anciens conseils. Jusqu'en février 1793, la suite n'est que bataille entre d'une part Mallet soutenu par le comité de législation et Garat ministre de l'Intérieur et de la Justice et Cheyré d'autre part soutenu par le comité des domaines. Ce dernier qui n'entend pas endosser une place de second plat fait une entrée en force en se faisant nommer le 20 février 1793, archiviste des dépôts réunis de la République.

<sup>551</sup>Loi du 7 messidor an II, *Moyen d'exécution du triage*, art.19 « Dans chaque département le triage sera fait par 3 citoyens qui auront les connaissances requises par l'article 16. Ils prendront le titre de préposés au triage. »

<sup>552</sup>Loi du 7 messidor an II, *Division générale et triage des titres*, art. 14 « Les livres imprimés qui sont actuellement aux archives, seront, à l'exception des recueils reliés des distributions faites aux assemblées, déposés à la bibliothèque nationale, et la destination des tableaux, gravures, médailles, et aucunes objets relatifs aux arts, qui sont aux archives, sera déterminée d'après l'examen qu'en fera faire le comité d'instruction publique ; et réciproquement les manuscrits qui intéressent le domaine et la fortune publique et qui pourraient se trouver à la bibliothèque nationale, seront renvoyés à la section domaniale des archives. »

dans leur propre bibliothèque. Le CDPVA sans se prononcer sur la demande, commence à travailler de concert avec cet autre comité pour arriver à une solution. Le 16 frimaire an III (6 décembre 1794), aucun accord n'étant encore intervenu, Grégoire, du Comité d'Instruction publique, se présente au comité pour propose une instruction propre à la conservation des « vélins et autres objets curieux ou utiles qui se trouvent parmi les papiers des Archives nationales ». L'encadrement que le CDPVA doit mettre en place doit donc s'imposer autant face aux organisations existantes que dans les nouvelles structures. Le problème est ardu au vu de l'ampleur de la loi. L'Agence temporaire des titres va en être le bras exécutif.

## **2 L'entrée en fonction de l'Agence temporaire des titres**

Après avoir défini au cours des premiers mois de la session de l'Assemblée les conditions d'exécution des différents articles de la loi du 7 messidor an II, le CDPVA peut mettre en œuvre la politique du triage des titres. Préalablement les règles de fonctionnement de la nouvelle institution qu'est l'Agence temporaire des titres doivent être élaborées. Le comité peut ensuite se consacrer à l'instruction.

Le champ d'intervention est de taille : 29 grandes pièces dispersées dans Paris dans cinq dépôts différents renferment tous les titres et pièces qu'il faut trier. Le dépôt du Louvre, composé de 13 grandes pièces très remplies, regroupe les titres sur les biens nationaux, les rôles des taxes dues par les détenteurs d'une partie de ces biens, les liquidations d'une multitude de domaines, les règlements sur les monnaies, les titres concernant les bois des anciennes communautés ecclésiastiques et des communautés laïques, les minutes des expéditions extraordinaires de l'ancien Conseil du roi. Le dépôt des Grands Augustin, auquel a été réuni le dépôt des Petits Pères, occupe 10 appartements également très remplis de titres et de pièces envoyés récemment par les ministres, des arrêts en commandement portant principalement sur les engagements des domaines nationaux, de procédures sur les biens des religionnaires fugitifs, de pièces portant sur les anciennes généralités qui étaient dans le département du ministre de l'Intérieur. Le dépôt de Sainte-Croix-de-la-Bretonnerie beaucoup plus petit, sur quatre pièces

uniquement, conserve les anciennes minutes du Conseil privé, tous les arrêts rendus en cassation, un grand nombre d'arrêts de concession de domaines, des titres sur les biens des communautés laïques et ecclésiastiques, les exercices des dernières années des commissions extraordinaires du Conseil du roi. Le dépôt de la rue Hautefeuille est constitué des minutes du Conseil de Lorraine. Le cinquième et dernier dépôt est également situé au Louvre dans une grande salle où sont conservés les titres et états sur les grands officiers de la Maison du roi, les originaux des édits, déclarations, lettres-patentes enregistrées dans les tribunaux supérieurs, les minutes et arrêts du conseil roi, du conseil d'Etat et des finances, et tout ce qui se rapporte à la ville et ancienne généralité de Paris, aux généralités de Limoges, Soissons, Orléans, Poitiers et La Rochelle qui faisait parti du département du ministre de l'Intérieur.

Le 1er frimaire an III (21 novembre 1794), l'Agence temporaire des titres commence ses travaux. L'article 43<sup>553</sup> rend son fonctionnement interne dépendant des moyens donnés par le CDPVA. Dans les premiers jours d'existence, l'Agence mène sa propre réflexion sur son organisation et la propose au comité. L'Agence suggère pour rassembler régulièrement les travaux accomplis de se constituer en un bureau centralisé. La proposition entraîne un rappel à l'ordre du CDPVA qui s'est joint pour l'occasion au Comité des finances le 9 frimaire an III (29 novembre 1794). L'official, rapporteur, rappelle qu'il faut se conformer aux décisions du CDPVA, l'Agence n'ayant aucune latitude. Le triage impose pour être mené efficacement que l'Agence soit divisée en trois sections afin de pouvoir travailler dans trois dépôts simultanément. L'Agence se voit obligé de fonctionner de la même façon que si les trois sections n'avaient pas de lien entre-elle. Le rapport termine avec l'établissement de comptes décadaires que les sections doivent fournir, chacune séparément et non par les sections réunies.

Le comité refuse la demande de l'Agence de disposer d'un local pour pouvoir s'y réunir puisque la réunion est ici jugée contraire à l'efficacité requise. De même le CDPVA lui refuse la possibilité de former un bureau avec un chef et des sous-chefs. Par contre le comité prévoit de nommer pour « chaque section des commis intelligents habitués à déchiffrer les titres » pour les mettre en mesure de faire le triage et de les présenter à la section concernée afin qu'elle juge si les titres doivent être conservés ou anéantis. Au

---

<sup>553</sup>Loi du 7 messidor an II, *Dispositions générales*, art. 43 « Les dépenses accessoires qu'exigera le triage seront proposées par les comités des archives et des finances à la Convention, qui en règlera le montant. »

nombre de deux par section, ils seront directement sous la responsabilité des membres de l'Agence. Comme marque de son autorité administrative, ces décisions sont rassemblées sous la forme d'une proposition de loi. Elles sont transmises par Lofficial et Vinet en tant que commissaires des archives au Comité des finances, section des domaines, pour statuer sur ces dépenses accessoires à la loi du 7 messidor an II.

Un premier échange a lieu avec le Comité des finances qui ne se rapporte pas à l'objet dont ils doivent traiter mais sur un point d'interprétation du droit de la loi d'organisation des comités du 7 fructidor. Selon le Comité des finances, l'objet du projet de loi qui lui est soumis, correspond aux arrêtés que les comités ont le droit de prendre sans passer par la Convention. Cette interprétation, dont Lofficial rend compte au CDPVA le 13 frimaire an III (3 décembre 1794), est contestée. Ce droit de prendre des mesures exécutoires indépendamment de la Convention dès lors que les décisions des comités s'inscrivent dans le périmètre d'une loi existante est une possibilité récente face à laquelle les comités doivent apprendre la bonne attitude à adopter. L'attitude prudente de Lofficial traduit la volonté du commissaire des archives du CDPVA de ne pas se mettre en porte à faux par rapport à ce que voudrait l'assemblée. Pour lui le fait qu'ils ont besoin de s'appuyer sur une loi qui est antérieure à la loi du 7 fructidor an II, et sur un texte qui prévoyait une application par une autre institution que la leur, leur impose doublement de se référer à la Convention nationale.

Le projet de décrets qu'il propose de présenter à la Convention nationale couvre un domaine plus large que le projet initialement présenté au Comité des finances. Trois points sont abordés : le remplacement de Temple, l'autorisation de décider des frais accessoires à l'application de l'article 43 de la loi du 7 messidor nommément accordé au CDPVA, la possibilité de transformer le reste du projet et arrêté<sup>554</sup>. Cette transformation du surplus du projet de décret, en arrêté, est opérée dès la séance suivante du 16 frimaire an III par le Comité des finances réunis au CDPVA, d'accord sur l'interprétation qu'ils font de l'étendue de leurs compétences dans l'ordre législatif.

Le 16 frimaire an III (6 décembre 1794) est donc le premier grand arrêté d'exécution que le CDPVA adopte. Scindé en deux parties, il porte sur l'organisation intérieure de l'Agence temporaire des titres et le règlement des frais afférents quelques semaines après sa création. Les conditions sont donc alors réunies pour que les membres de

<sup>554</sup> AN, D/I§1c/2, délibération du 13 frimaire an III, f°18 à 20



L'Agence temporaire des titres puissent commencer leurs travaux. Le 3 nivôse an III (23 décembre 1794) le CDPVA précise juste la répartition des membres de l'Agence dans les trois sections : à la section domaniale, travaillent Villiers-Terrage, Mars, Rousseau et Danthonay, à la section judiciaire, Mallet, Reboul et Blondel et la section historique, Bouyn et Liebble.

### **3 L'infléchissement des certitudes du comité face à la commune de Paris**

En frimaire an III, le cadre d'action de l'Agence temporaire des titres est enfin fixé, plus aucune question ne doit l'empêcher de mener ses premières opérations. Cependant dès le 29 frimaire an III (16 décembre 1794), l'Agence a à nouveau besoin de l'appui du CDPVA face à l'attitude de l'administration de Paris. Pendant que l'organisation de l'Agence était en cours d'élaboration, le 1er frimaire an III, le bureau des biens nationaux du département de Paris s'était vu confié des compétences dont la réalisation allait entrer en concurrence avec les besoins de l'Agence temporaire des titres. La loi du 29 fructidor an II (15 septembre 1794)<sup>555</sup> avait chargé le bureau des biens nationaux de faire apposer les scellés sur les biens des émigrés, condamnés et déportés et qu'il ferait ensuite procéder à l'inventaire et à la division des titres et papiers trouvés sous les scellés pour les transmettre aux diverses autorités qui pourraient être concernés. Comme en ce qui concerne la création des sections domaniale et judiciaire, le comité hérite d'une situation ancienne qu'il faut faire entrer dans les nouveaux cadres par l'adoption de décrets qui permet d'entériner les modes de fonctionnement ancien<sup>556</sup>.

<sup>555</sup> Duvergier, T.7 p.342-344, Baudouin T. 46 p.209, Décret portant l'établissement d'un bureau pour la conservation, location et vente de meubles et immeubles nationaux dans le département de Paris, article 4 : le bureau de la conservation « sera chargé de faire apposer le scellé sur les biens des émigrés, condamnés et déportés. Il fera procéder à la levée des scellés et à l'inventaire des effets et meubles desdits individus ; et dans la décade qui suivra la levée des scellés, à la vente de ces mêmes meubles et effet, en réservant tout ce qui sera jugé utile pour les arts ou pour les muséums nationaux, sur l'avis de la Commission des arts. » ; article 6 : « Le bureau fera procéder à l'inventaire et à la division des titres et papiers trouvés sous les scellés, et les fera transmettre aux diverses autorités qu'ils peuvent concerner. »

<sup>556</sup> Le décret du 7 août 1790 qui créait la réunion des archives des anciens conseils du roi avait placé l'opération de réunion sous la surveillance de la municipalité de Paris. Dès le 6 mars 1791 à l'occasion du décret sur le nouvel ordre judiciaire, la municipalité fait valoir l'article 40 pour se saisir des papiers que les greffes des commissions supprimées avaient chez eux et le 11 août 1791, elle saisit les minutes des 15 dernières années du Conseil privé. Lors de la nomination de Mallet en octobre 1792, elle ne reconnaît pas sa mission et refuse de discuter avec le ministère. La Convention nationale conforte le rôle du département de Paris dans plusieurs décrets successifs. Le 24 avril 1793 il est décidé que les opérations sur le mobilier confisqué au profit de la République, sur l'apposition des scellés, les inventaires et les ventes se feront en présence de deux commissaires nommés par le Conseil général de Paris. Le 21 vendémiaire an II (12 octobre 1793) 12 commissaires du comité civil des sections de Paris, nommés par le bureau des domaines nationaux de Paris, sont chargés de faire l'inventaire des titres et papiers des

Contrairement à ce que la Commission des administrations civiles, police et tribunaux avait attesté, l'Agence rapporte le fait que plusieurs dépôts n'ont pas été mis sous scellés par les soins de la Commission. Le dépôt du Saint-Esprit n'a pas été mis sous scellé ; l'ordre de Malte, l'ordre de Saint-Lazare, du Mont Carmel et l'école militaire l'ont été mais par l'administration du département de Paris. Cette négligence a eu pour conséquence que le département de la Commission des domaines et le bureau des domaines nationaux du département de Paris puisent tous les jours dans leurs titres, que le personnel n'a pas cessé ses fonctions et que des expéditions ont continué à être délivrées.

Les éléments que Danjou, alors président du CDPVA, rassemblent pour préparer la décision du comité, ne vont pas dans le sens attendu par l'Agence temporaire des titres. Après avoir entendu l'Agence mais aussi l'administration du département de Paris, Danjou conclut à la conformité de ses vues avec les articles 3, 6, 8 et 39 de la loi du 7 messidor an II<sup>557</sup>, et sur la nécessité que les dépôts énumérés gardent leur autonomie et que les scellés ne soient pas apposés afin de garantir la continuité des besoins d'accès des autorités constituées de Paris. Le CDPVA n'entend pas revenir sur les décrets anciennement adoptés au profit du département, même si ceux-ci entrent en contradiction avec l'action attendue au terme de la loi du 7 messidor.

Pour préserver les intérêts du département de Paris sur les titres domaniaux conservés dans les dépôts du Saint-Esprit, utiles au recouvrement des propriétés nationales, le CDPVA nuance le fonctionnement qu'il venait de mettre en place dans son décret du 16 frimaire an III. S'il s'était conformé à ce qu'il avait d'abord décidé, ce qui supposait que tous les dépôts après avoir été scellés étaient seulement accessibles aux trois sections de

---

émigrés. Le décret du 29 fructidor an II intervient dans le cadre de la réorganisation du département de Paris après la suppression le 15 fructidor an II (1<sup>er</sup> septembre 1794) du conseil général de Paris.

<sup>557</sup>Loi du 7 messidor an II, *Bases fondamentales de l'organisation*, art. 3 « Tous les dépôts publics de titres ressortissent aux archives nationales comme à leur centre commun, et sont mis sous la surveillance du corps législatif et sous l'inspection du comité des archives », art. 6 « Tous les titres domaniaux, en quelque lieu qu'ils existent, appartiennent au dépôt de la section domaniale des archives, qui sera établie à Paris, et son dès-à-présent susceptibles d'y être transférés sur la 1<sup>e</sup> demande qu'en fera le comité des archives. » ; *Division générale et triage des titres* art. 8 « Le comité des archives fera sans délai procéder au triage des titres domaniaux qui peuvent servir au recouvrement des propriétés nationales ; et quelque part qu'ils soient trouvés, notamment dans les dépôts indiqués à la section domaniale dont il sera parlé ci-après, et l'état en sera fourni de suite au comité des archives, qui le fera passer à celui des domaines. » ; *Dispositions générales* art. 39 « toute nomination faite jusqu'à ce jour, par quelque autorité ou sous quelque désignation que ce soit, notamment dans la commune de Paris, d'agents préposés au triage et inventaire, ou à la garde des titres et pièces, quelle que doit leur nature, est expressément annulée, et toutes opérations commencées cesseront immédiatement après la publication du présent décret. Néanmoins, les gardiens actuels des greffes et autres dépôts continueront provisoirement d'en être chargés jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, et il leur sera tenu compte de leurs salaires. »

L'Agence temporaire des titres. Les triages auraient alors commencé comme le CDPVA l'avait imposé, simultanément dans trois dépôts différents. Ayant jugé les besoins de la commune de Paris supérieurs, le comité nuance sa première décision. Le 29 frimaire an III (19 décembre 1794), le CDPVA prend donc un autre arrêté d'exécution en application de la loi du 7 messidor an II qui charge l'Agence temporaire des titres de commencer ses travaux par les dépôts du Saint-Esprit en y établissant une de ses sections. Les commis de cette section n'auront pas pour seule tâche le triage des titres domaniaux mais aussi leur conservation puisque sous leur surveillance les communications de titres sans déplacement seront toujours autorisées. L'accès maintenu est très large et permet à l'administration du département de Paris, au bureau des biens nationaux de Paris, aux autorités constituées ou aux agents de la République et même aux citoyens de demander tout renseignement qui pourrait se trouver dans les titres. Ce n'est pas tout. Les commis de l'Agence temporaire des titres doivent même aller jusqu'à collaborer avec ceux de l'administration du département de Paris pour apporter leur aide dans la vérification des notes et relevés nécessaires à la liquidation du passif des établissements supprimés ou de tous autres objets d'intérêts publics, Cheyré devant certifier ces actes si nécessaire. La légitimation de la modification de l'arrêt du 29 frimaire an III est trouvée, pour le CDPVA, dans l'article 37 de la loi du 7 messidor qui permet à tous citoyens de demander communication des pièces qui se trouvent dans les dépôts<sup>558</sup>. Le CDPVA prévoit que ces dispositions seront étendues aux autres dépôts que l'Agence temporaire des titres avait cités, une fois que les scellés auront été levés après accord entre l'Agence et l'administration du département de Paris.

Plus qu'un infléchissement des premières décisions prises par le CDPVA dans son arrêté du 16 frimaire an III, ce qui se joue entre le comité et la commune de Paris est la difficulté de faire appliquer une décision législative qui a des conséquences déterminantes sur la politique de la Ville. La loi du 7 messidor an II s'est décidée unilatéralement au sein de l'Assemblée par une commission mixte, sans concertation avec les autorités constituées. La force de résistance de Paris qui arrive à infléchir les arrêtés du comité dans son sens, ne sera peut-être pas celle des autres administrations en

---

<sup>558</sup>Loi du 7 messidor an II, *Dispositions générales* art. 37 « Tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts, aux jours et aux heures qui seront fixés, communication des pièces qu'ils renferment : elle leur sera donnée sans frais et sans déplacement, et avec les précautions convenables de surveillance. Les expéditions ou extraits qui en seront demandés seront délivrés à raison de 15 sous du rôle. »

département. Il crée par contre un enchevêtrement d'intérêts et des interférences de champs de compétences administratives, lourds de conséquences pour le Directoire exécutif à venir.

Dès la séance suivante le 1<sup>er</sup> nivôse an III (21 décembre 1794), le CDPVA va encore un peu plus loin dans l'infléchissement de ses décisions face aux desiderata de Paris. Le CDPVA interprète le fait qu'il ne doit plus y avoir qu'un seul dépôt auprès de la représentation nationale n'ont plus comme le but premier de la loi du 7 messidor an II, définition qui en constitue son premier article, mais plutôt comme le but ultime. Il va même jusqu'à expliquer à l'Agence temporaire des titres, qu'au contraire, en attendant que leurs travaux produisent leur effet, « l'existence de plusieurs dépôts était indispensable et que l'unité n'en serait que plus légale et fictive ». Second renoncement, toujours justifié par le comité, l'Agence que l'article 17<sup>559</sup> avait établi comme seule habilité au triage sur Paris, doit accepter que le bureau des biens nationaux de Paris fasse aussi des opérations de triages du moment qu'il se conforme à l'organisation établie pour ce faire. Il n'est pas du ressort de l'Agence temporaire des titres d'interférer dans les obligations du bureau des biens domaniaux, par contre elle peut l'assister dans l'établissement des inventaires des biens des émigrés pour aider à « reconnaître les chartes ou les manuscrits qui appartiennent à l'histoire, aux sciences et aux arts » dans le cadre de l'article 12 de la loi du 7 messidor<sup>560</sup>. Le CDPVA, ne pouvant rien imposer administrativement à la commune de Paris, il peut solliciter le Comité des finances, section des domaines nationaux pour demander au bureau des domaines nationaux de Paris de les prévenir avant tout déplacement de titre.

La nécessité de régler le problème posé par les biens confisqués aux émigrés s'intercale dans les capacités du CDPVA à mettre en place une politique d'exécution de la loi du 7 messidor. Pour ne pas laisser échapper des titres domaniaux importants, il lui faut donc adapter le fonctionnement de l'Agence et également réviser sa lecture de la loi d'organisation des archives générales. Il ne peut que tenir compte d'une situation qui

---

<sup>559</sup>Loi du 7 messidor an II, *Moyens d'exécution du triage*, art. 17 « Ces citoyens [ceux nommés comme dépositaires pour assurer le triage] seront préposés par le comité des archives, et nommés par la Convention ; leur réunion sera désignée sous le nom d'agence temporaire des titres. »

<sup>560</sup>Loi du 7 messidor an II, *Division générale et triage des titres*, art. 12 « Tous les dépôts de titres et pièces leur [dépositaires de l'Agence temporaire des titres] seront ouverts et soumis à leurs recherches ; et par tout où le décret du 5 novembre 1790, relatif aux chantiers des ci-devant chapitres et monastères, n'a pas reçu sa pleine exécution, tous scellés qui s'y trouveraient encore apposés, seront levés à la réquisition des préposés au triage, et à la poursuite de l'agent national du district. »

préexistait à son intervention dans ce domaine. Ce n'est qu'avec les mois passants, que le CDPVA peut imposer son autorité dans le traitement de ces questions aux administrations du département de Paris. Ce domaine fait l'objet d'une négociation constante entre les deux institutions. Le scellé que le bureau des domaines nationaux a apposé sur le dépôt de Condé en être l'illustration.

L'Agence temporaire des titres fait état devant le CDPVA de la situation du dépôt de la Maison Condé dont les archives avaient été transportées depuis le palais Bourbon au 296, maison de l'Université et sur lesquelles les scellés avaient été prudemment posés par les commissaires du bureau des domaines nationaux de Paris et par le comité civil de la section de la fontaine de Grenelle. Le CDPVA s'appuie sur la loi du 3 brumaire dernier<sup>561</sup> qui le charge de prendre toutes les mesures pour assurer la conservation des papiers existants dans les dépôts publics. Les arrêtés de ce même jour et ceux du 29 brumaire autorisent l'Agence temporaire des titres à faire apposer les scellés sur ces dépôts. Il serait impossible de mener à bien cette politique si le bureau des domaines nationaux de Paris avait la libre disposition du dépôt de Condé. En même temps les besoins de l'Agence doivent impérativement pouvoir être observés. Aussi le CDPVA arrête une mesure de bonne pratique entre les deux institutions. L'Agence temporaire des titres et le bureau des domaines nationaux devront s'entendre et respecter les scellés déjà posés pour puiser dans le dépôt des titres de la Maison Condé les papiers qui leur sont utiles en fonction de leurs besoins respectifs. Le CDPVA n'est pas en mesure d'être dans un rapport de force avec les administrations du département de Paris. La préservation de tous les intérêts est de mise.

#### **4 La question des titres à rendre aux particuliers ou à leur reprendre**

Les conflits d'intérêts avec le département de Paris n'empêchent pas les triages de commencer à se mettre en place. En attendant, l'Agence est confrontée au problème du rassemblement des titres qu'elle a déjà triés. Sa section domaniale propose que le dépôt de l'ancien Grand Conseil serve de dépôt provisoire pour permettre de vider plus

---

<sup>561</sup>Partie 4, chapitre V, A, 1

facilement ce qui permettrait de vider plus facilement les dépôts d'archives et d'accélérer leur transport.

Le règlement de cette question, le 16 nivôse an III (5 janvier 1795), va dans le sens demandé par l'Agence temporaire des titres. L'ancien dépôt du Grand Conseil devient le dépôt général des titres domaniaux qui devra être rempli entièrement. Le CDPVA précise dans son arrêté d'exécution, que sa décision ne remet pas en question les droits du dépôt du Saint-Esprit. En dehors des difficultés de l'Agence temporaire des titres avec les administrations du département de Paris, le triage avance suffisamment pour que l'Agence soit en mesure de fournir régulièrement les états décadaires de son activité que le comité avait fixés. Cependant l'adaptation de la loi du 7 messidor au contexte est poursuivie par le CDPVA.

Ainsi l'article 38 prévoyait que les titres non féodaux ou de procédures qui se trouvent dans les dépôts judiciaires pourraient être restitués à ceux qui en feraient la demande pendant la durée des travaux du triage. Après, les papiers seraient supprimés. Le 13 pluviôse an III (1er février 1795), Gomaire, alors secrétaire au CDPVA, présente un rapport sur ce sujet qui est arrêté. Le délai se trouve réduit, les réclamations n'étant reçues que jusqu'au 1er vendémiaire prochain. Pour que le dépôt judiciaire soit en mesure de satisfaire à la demande de ceux qui seraient autorisés à faire les retraits, deux commis sont nommés à la section judiciaire. Ils seront chargés d'effectuer les extraits après avoir mis de côté les titres purement féodaux. Le CDPVA fixera les jours d'ouverture des dépôts. S'agissant d'une modification de la loi du 7 messidor, l'arrêté est présenté à la Convention nationale le 22 pluviôse an III (10 février 1795) qui enregistre la date du 1er vendémiaire comme dernier délai pour réclamer les titres non féodaux ou de procédures existantes dans les dépôts judiciaires de Paris.

Le 26 pluviôse an III (14 février 1795), le CDPVA adopte un arrêté pour répondre à la question qu'avait posé Terrasse, le dépositaire de la section judiciaire des Archives nationales par rapport à la loi du 22 pluviôse. Voulant savoir si la loi s'étend aux procédures tenues au Conseil du roi, le CDPVA arrête que les mémoires et titres produits par le Conseil sont également soumis à l'examen de l'Agence temporaire des titres représentée par deux membres de la section judiciaire et un membre de la section domaniale. L'arrêté du comité donne aussi droits aux dépositaires des deux sections

pour faire rentrer les minutes des jugements et des procédures du Conseil qui ont été retirées par des particuliers et qui n'ont pas été retournées. Cette décision est presque impossible à mettre en application. Le 17 germinal an III (6 avril 1795), le CDPVA en précise l'exécution par un nouvel arrêté plus explicite. Terrasse est autorisé à retirer au secrétariat de la municipalité de Paris la clef du dépôt renfermant les minutes et autres archives du Conseil, et de retirer également l'inventaire qui en a été dressé pour que le dépôt judiciaire soit en mesure de récupérer les archives, minutes, arrêts rendus par le Conseil.

Un dernier arrêt renforce ce dispositif en fixant les jours d'ouverture qui était encore en suspens. Les quatre premiers jours sont réservés au Parlement, les deux suivants au Châtelet, le suivant à la Cour des aides, l'avant dernier jour de la décade à la Chambre des comptes et le dernier jour au Grand conseil.

## **5                    Equilibre entre l'Agence temporaire des titres et le dépôt domanial**

Le 17 ventôse an III (7 mars 1795), le CDPVA établit un premier bilan de l'action de l'Agence temporaire des titres. Quelques mois de fonctionnement mettent en lumière le fait que l'arrêté du 16 frimaire an III (6 décembre 1794) sur l'organisation et le travail de la section domaniale aurait dû être adopté plus tard.

Cheyre, dépositaire du dépôt domanial, souligne devant le CDPVA les difficultés qu'il a rencontrées dans la mise en application de l'arrêté du 16 frimaire an III. Il était chargé de dresser rapidement l'inventaire et les répertoires sommaires de tous les titres domaniaux existants dans les différents dépôts de la République et surtout dans ceux de Paris. Pour éviter la confusion, le dépouillement et le classement simultané de tous les titres, l'Agence temporaire des titres devait d'abord trier les titres bons à conserver et au fur et à mesure en conformité avec les modalités du triage ordonnées dans la loi du 7 messidor an II. A la lecture du rapport de Cheyre, et de celui que l'Agence temporaire des titres lui avait fait parvenir, le CDPVA se rend compte qu'il n'était pas possible de vouloir faire exécuter simultanément la loi du 7 messidor et l'arrêté du 16 frimaire : il aurait été préférable que l'Agence temporaire des titres prît de l'avance dans le triage, et que les employés de Cheyre interviennent dans un second temps pour pouvoir travailler

sans devoir interrompre leur travail. Mais ce n'est pas qu'une simple question d'ordre d'application des décisions législatives des 7 messidor et du 16 frimaire. Les problèmes de chevauche entre les deux institutions soulignent un problème de fonctionnement structurel. En effet le dépôt domanial qui est créé avec l'arrêté du 16 frimaire ne fait qu'enregistrer la situation déjà existante : le dépôt domanial est déjà en fonctionnement ce qui veut dire que dès l'arrêté il est en ordre de marche. Il peut donc commencer ses missions avant même que l'Agence temporaire des titres ait fini de se mettre en place et de s'organiser. De ce fait, les agents du dépôt domanial ne pouvaient rester inactifs. De ce fait, Cheyré les fait intervenir dans le dépôt du Louvre au triage des titres domaniaux en application de l'article 39 de la loi du 7 messidor an II .... réservé dans le texte à l'Agence temporaire des titres.

Cette avance prise sur les travaux de l'Agence, il faut maintenant accepter que les agents du dépôt domanial restent inactifs, pour permettre à l'Agence de vérifier la conformité des triages opérés dans le dépôt du Louvre. D'où la décision prise quelques jours auparavant, le 10 ventôse an III (28 février 1795) de mettre temporairement à disposition de l'Agence temporaire des titres dix-sept agents du dépôt domanial pour procéder à ces vérifications<sup>562</sup>. Pour mettre les deux services d'accord et leur permettre de continuer leurs travaux, le CDPVA adopte un nouvel arrêté pour légitimer et réunir en une seule décision l'ensemble de ces modalités.

Avant tout autre opération, l'Agence temporaire des titres doit s'occuper de la vérification des triages préliminaires faits par les employés du dépôt domanial. La vérification sera effectuée par ces mêmes employés, passés à titre temporaire à l'Agence. Le travail sera fait sous la surveillance de Cheyré. Les dix-sept employés de Cheyré resteront à l'Agence jusqu'au 30 floréal prochain. Deux opérations doivent être effectuées : vérifier les premiers triages des titres pour en enlever les papiers inutiles dont le dépôt est encombré et continuer le triage des autres titres que Cheyré n'avait pas encore traités. L'Agence est laissée libre de l'organisation des dix-sept employés. Cheyré pourra choisir l'employé qui restera à ses côtés. L'arrêté du 16 frimaire an III fixait la fin de ses travaux au 1er nivôse. En raison de la désorganisation du travail des premiers temps, la date limite est repoussée mais n'est pas déterminée. Quelques jours avant la fin de la mise à disposition des dix-sept employés de Cheyré, l'Agence temporaire des titres

---

<sup>562</sup> Le décret d'organisation du 13 frimaire an III avait nommé 18 secrétaires-commis auprès de Cheyré.



obtient du CDPVA le 15 floréal an III (4 mai 1795) la prolongation de cette période pour avoir la possibilité de pouvoir travailler simultanément dans un plus grand nombre de dépôts. Le CDPVA ne statue pas ici sur l'établissement des inventaires des titres, un projet de décret concernant cet aspect en rapport avec l'application de l'article 4 de la loi du 7 messidor est en préparation pour être soumis à la Convention nationale.

Cette difficulté pouvait être imputée à une erreur d'appréciation du CDPVA. Pas assez informé du passif lié à la gestion des dépôts d'archives hérités de l'Ancien régime, voire ignorant, l'héritage de cette situation crée des contraintes inattendues pour le comité. Il se trouve propulser dans une situation très délicate à gérer dont il n'avait pu anticiper la complexité. Mis en perspective avec ce que va être la suite des relations entre Cheyré et l'Agence temporaire des titres, ce problème d'ordre des procédures de travail apparaît comme le premier épisode d'un équilibre difficile à trouver entre les deux institutions. Quelques jours plus tard Cheyré écrit une lettre au CDPVA pour se plaindre d'une lettre de l'Agence où elle demandait des renseignements sur les employés qui venaient de son service. Avant même de prendre position sur le sujet, le CDPVA fait remarquer à Cheyré qu'« il aurait dû employer à cet égard un langage plus propre à entretenir l'harmonie avec l'Agence.<sup>563</sup> »

## **6 L'instruction préliminaire du triage dans les départements**

Le 9 brumaire an III (30 octobre 1794), Baudin, avait été chargé de rédiger un projet d'instruction sur l'agence temporaire des titres et sur les préposés en département. Le 24 prairial an III (12 juin 1795), le CDPVA est en mesure d'adresser aux départements l'instruction sur les procédures à mettre en œuvre. Dans l'intervalle, le CDPVA ne s'est pas désintéressé de la situation des départements, mais les mesures à prendre dans leur domaine ont été mises au second plan par les nombreuses sollicitations de l'Agence temporaire des titres.

Pourtant dès le 30 frimaire an III (20 décembre 1794), le CDPVA adresse aux 28 administrations de départements et aux 328 districts la lettre circulaire portant sur le

---

<sup>563</sup> AN, D/I§1c/2, f°153, séance du 26 ventôse an III (16 mars 1795)

décret du 29 frimaire. Les premières réactions qui remontent au CDPVA concernent les administrateurs de districts qui réclament pour leur garde des archives les appointements qui sont en retard. Pour donner une accélération aux règlements du triage dans les départements, Vinet, est désigné le 6 nivôse an III (26 décembre 1794) pour produire le rapport que le comité attend toujours depuis l'automne. Cette fois-là, ses travaux aboutissent le 16 nivôse an III (5 janvier 1795). Vinet est en mesure de présenter son rapport sur les titres et papiers des différents dépôts d'archives qui existent dans les départements. Il prévoit d'établir par département un état particulier de ceux que les districts désigneront comme préposés. La députation du département que l'état concerne devra être examinée par ses soins. Elle pourra augmenter l'état selon ce qu'elle jugera convenable. Le commissaire de la correspondance sera chargé de réclamer les états aux départements retardataires, d'indiquer aux députations, le nombre de préposés prévus pour leur département. Un deuxième arrêté du 6 pluviôse an III (25 janvier 1795) apporte un complément d'information pour quelques départements qui ne figuraient pas dans le précédent.

Les départements sont répartis dans ce décret en 6 groupes selon le nombre de préposés à nommer, certains en ayant 9 au maximum pour les plus gros départements et 3 pour les plus petits<sup>564</sup>. Une fois cette répartition effectuée, le CDPVA statue sur les situations anciennes de quatre employés en charge jusqu'à cette date des archives de districts. Plusieurs séances sont nécessaires pour traiter les différents cas, tous les paiements accordés devant être minutieusement justifiés par un argumentaire juridique qui les rendent incontestables. Les arrêtés sont ensuite transmis au Comité des inspecteurs du palais national pour que les ordonnances soient délivrées.

Un mois plus tard, le 4 ventôse an III, le CDPVA tient une première séance consacrée à la nomination des préposés des archives dans les administrations locales pour dix-sept départements. L'arrêt prévoit leur prise de fonction au 1er germinal an III. A partir du

---

<sup>564</sup> D/I§1c/2 F°65, 9 préposés pour les départements des Alpes Maritime, des Bouches-du-Rhône, de Haute-Garonne, d'Ile-et-Vilaine, de Lozère, de l'Hérault, de La Moselle, de Côte d'Or, du Haut Rhin, du Nord, de Haute Saône, de la Sarthe, de Puy-de-Dôme, de Gironde ; 7 préposés dans le Loiret ; 6 préposés dans l'Aisne, le Cantal, l'Eure, l'Eure-et-Loire, le Gers, la Loire inférieure, le Mont Blanc, le Mont Terrible, le Bas Rhin, le Var ; 5 préposés dans la Dordogne, le Gard, l'Indre et Loire, le Lot, la Nièvre, la Saône-et-Loire, le Pas-de-Calais ; 4 préposés dans la Haute-Marne, les Landes, Le Doubs ; 3 préposés dans l'Ain, l'Allier, les Basses-Alpes, les Ardennes, l'Arriège, l'Aude, l'Aveyron, la Charente, le Cher, les Côtes du Nord, la Creuze, le Jura, la Loire, le Loire-et-Cher, le Lot-et-Garonne, le Maine-et-Loire, la Mayenne, la Meurthe, le Morbihan, l'Oise, la Seine-et-Oise, la Somme, le Tarn, l'Yonne, la Seine-et-Marne et la Haute-Loire

moment où les préposés désignés commencent leurs travaux, le CDPVA reçoit du courrier annonçant la démission de certains d'entre eux. Cependant selon la loi du 7 messidor an II, les préposés dans les départements ne peuvent procéder aux triages sans une instruction précise.

Avec quelque retard, le comité demande à Baudin le 13 prairial an III (1er juin 1795) s'il est en mesure de présenter un projet de rédaction de l'instruction préliminaire attendue afin de la transmettre ensuite rapidement aux préposés du triage des titres. S'il répond par la négative, Danjou devra reprendre le projet le plus rapidement possible. C'est donc Danjou qui le 24 prairial an III (12 juin 1795) présente au CDPVA l'instruction préliminaire permettant de régler les premières opérations auxquelles les préposés du triage établis dans les départements doivent répondre pour faire exécuter la loi du 7 messidor<sup>565</sup>. Le but est de faire bénéficier les préposés des départements de l'expérience acquise sur Paris afin que le triage se fasse uniformément de la même manière partout. Ce partage d'une culture administrative toute neuve dans le domaine du triage des titres se concentre autour d'une mission commune, que le CDPVA qualifie de scientifique, tournée vers l'observation et l'analyse de tous les titres. Il rappelle le but de leur mission : le triage et le classement des titres domaniaux qui peuvent servir au recouvrement des propriétés nationales, le triage et le classement dans les dépôts judiciaires des pièces nécessaires au maintien et au recouvrement des propriétés nationales, le triage des chartes et manuscrits qui appartiennent à l'histoire, aux sciences et aux arts destinés aux bibliothèques nationales de chaque district, l'anéantissement de tous les vestiges monarchiques et féodaux. Mais le recouvrement des propriétés nationales étant le but principal de ces opérations, le triage doit le privilégier. La réalisation du triage donne bien sûr lieu à une surveillance étroite du CDPVA qui s'exerce par la réception d'états d'avancement envoyés par les préposés aux triages.

## **7 Les parchemins, une question encombrante**

La loi du 7 messidor structure une politique de classement des titres existants dans les différents dépôts de la République en fonction d'une catégorisation domaniale, judiciaire

---

<sup>565</sup> AN, D/I§1c/2 f°237 et suiv, AD/XVIIIc/173

ou historique. L'article 9 prévoit clairement l'exclusion de certains anciens documents pour lesquels la destruction doit être appliquée. La liste des papiers qui doivent être détruits est précisée : titres purement féodaux, titres rejetés par un jugement contradictoire, titres portant sur des domaines déjà recouverts et aliénés ou définitivement adjugés depuis 1790. Les premiers papiers à mettre au rebut ne seront pas prêts avant germinal an III. Cette matière est considérée comme précieuse du fait de sa capacité à être refondue et réutilisée comme matière première. De ce fait avant même le résultat des premiers triages, le CDPVA reçoit de la part d'administration de districts des questions sur le traitement spécifique des parchemins, questions que le comité refuse de considérer comme particulières et qui l'amènent à répondre qu'ils doivent être traités comme les autres titres.

D'une simple question, les parchemins deviennent un problème qu'il faut prendre en considération quand le 3 ventôse an III (21 février 1795) les administrateurs du district de Montagne apprennent au CDPVA qu'ils viennent de recevoir une circulaire de la Commission des revenus nationaux publiant un arrêté du Comité de salut public sur les parchemins existants dans les dépôts des archives des districts. Le CDPVA est alors bien obligé de charger un de ses membres, Vinet, commissaires des archives, de préparer un rapport sur la problématique soulevé par ces parchemins. Le lendemain, 4 ventôse, l'Agence temporaire des titres lui fait passer la même information mais venant cette fois de la section Saint-Esprit. Baudin est chargé d'entrer en contact avec le Comité de salut public. L'administration du département de Paris, pressée de répondre à l'arrêt du Comité de salut public, attend que le CDPVA donne l'ordre à l'Agence temporaire des titres de l'aider à retirer des dépôts nationaux les parchemins.

L'arrêt du Comité de salut public chargeait l'administration du département de Paris d'extraire des dépôts les parchemins jugés inutiles pour les employer au service de la marine pour la fabrication des gargousses. La décision du Comité de salut public met le CDPVA dans une position délicate. Du fait de la loi du 7 messidor an II, le CDPVA considère que le triage des titres et parchemins renfermés dans les dépôts nationaux ne peut être faits que par l'Agence temporaire des titres qui en est chargée. La mission des commissaires du département n'a comme seul critère de choix que de pouvoir s'approprier des parchemins pour le service de la marine. Ce choix est nécessairement subordonné aux opérations de l'Agence temporaire des titres et on ne pourra mettre à la

539

disposition de la marine que les parchemins qui auront été proposés par l'Agence pour être mis aux rebuts ou anéantis.

L'arrêt du Comité de salut public, subordonné ainsi aux premières opérations de triage de l'Agence temporaire des titres, doit attendre pour être exécuté le printemps 1795 quand les différentes sections sont en mesure de présenter au CDPVA une première liste de documents à mettre au rebut. Le 26 germinal an II (15 avril 1795), le CDPVA examine quatre états portant sur les documents qui peuvent être détruits et transmis par l'Agence temporaire des titres à des époques différentes.

Le premier état concerne le relevé des sections judiciaire et historique et porte sur des documents comme de la correspondance du ministre de la Maison du roi et des procédures criminelles. Le deuxième, dressé par la section domaniale, propose d'anéantir des papiers et de la correspondance sur la tenue des Etats de Bretagne et de la correspondance du comte de Tavannes. Un autre état de la section domaniale fait aussi état de correspondance entre les ministres sur la tenue des mêmes Etats. Un dernier contient différents dossiers d'administration entre 1700 et 1790, des avis donnés par les cours de justice d'enregistrement d'édits et les résultats du conseil pour des traités d'affaires extraordinaires de finances. La nature de ces documents n'est pas tout à fait conforme à la description donnée par la loi du 7 messidor, mais il s'agit tout de même pour l'Agence temporaire des titres comme pour le CDPVA de titres amoncelés dans les dépôts qui symbolisent « l'insouciance des anciens ministres ou les limites mises aux pouvoirs des dépositaires successifs, papiers qu'il n'est point utile de conserver sans aucun rapport, soit d'intérêt public, soit d'intérêt particulier. »<sup>566</sup>. Ce premier tri des papiers à détruire permet de dégager un ensemble de papiers que le CDPVA autorise par arrêté du 26 germinal an III à être mis aux rebuts pour l'utiliser en tant que matière première « qui en fait aujourd'hui l'objet le plus précieux ». En même temps, cette démarche permet de débarrasser les dépôts et de donner de la place aux opérations ultérieures de triage. La Commission exécutive d'agriculture et des arts est chargée de prendre en charge les papiers mis au rebut pour les refondre.

Dans la même séance, le CDPVA autorise désormais l'Agence temporaire des titres dans les triages qu'elle est en train de faire, de mettre de côté les parchemins qui pourraient correspondre à l'arrêt du Comité de salut public. Au préalable, l'Agence doit toutefois en

<sup>566</sup> AN, D/I§1c/2, f°171-172, séance du 26 germinal an III (15 avril 1795)

présenter l'analyse succincte au CDPVA. Ce n'est qu'alors, que les administrateurs du département de Paris seront invités à venir prendre les parchemins qu'ils jugeront convenable pour service à la marine. Le résultat de ces triages est par la suite régulièrement adressé au CDPVA ainsi que l'état de ce qui est remis à la Commission exécutive d'agriculture et des arts. Malgré leur régularité, la Commission des armes et poudre se plaint, au même rythme, de la lenteur avec laquelle le triage des parchemins inutiles s'effectue selon elle alors qu'ils sont absolument nécessaires aux arsenaux<sup>567</sup>. Le 14 thermidor an III (1er août 1795) le CDPVA entend donner plus de régularité aux procédures mises en place dans la répartition des rebuts aux deux commissions. L'arrêté qu'elle prend à cet effet précise que dès que le CDPVA aura prononcé l'anéantissement des papiers de rebuts insignifiants qui se trouvent dans les dépôts publics soit à Paris soit dans les départements, elle préviendra la Commission des armes et poudre pour choisir les papiers propres à être employés à fabriquer des cartouches d'infanteries et des gargousses à canon pour le service des arsenaux et des armées après avoir été battus. Comme il a été fait jusque-là, le surplus sera remis à la Commission exécutive d'agriculture et des arts.

Les travaux des différentes sections ont permis de désencombrer les dépôts de l'amas des papiers jugés inutiles en séparant les chartes et manuscrits des autres documents. Le 10 thermidor an III (28 juillet 1795) en apparence tard par rapport au début des travaux mais pas tant que ça vu la complexité des triages, l'Agence temporaire des titres se trouve en mesure de répondre à l'article 12 de la loi du 7 messidor an II sur les documents qui peuvent intéresser le Comité d'instruction publique. Le CDPVA lui écrit pour le prévenir et lui faire un état des titres qui ont été mis de côté.

L'application de la loi du 7 messidor an II entraîne le CDPVA à développer des compétences procédurales et des savoirs administratifs sur un vaste champ d'intervention. En usant de la place qu'il a acquise sous la Convention thermidorienne dans l'organigramme de l'Assemblée, il a réussi à imposer une politique efficace en matière de triage des titres domaniaux, judiciaires et historiques tout en satisfaisant aux besoins d'anéantissement et permettant de fournir ainsi aux besoins des Commissions exécutives d'agriculture et des arts, et des armes et poudre. Sa position lui permet également de maintenir des relations et des intérêts particuliers. Cependant les

---

<sup>567</sup> AN, D/I§1c/2, f° 244-245, séance du 26 prairial an III (17 juin 1795)

dissensions qui affleurent régulièrement annoncent des difficultés à venir : le bureau des domaines nationaux de Paris doit régulièrement être bridé dans sa volonté de rechercher sans contrainte les titres qui lui sont nécessaires dans des dépôts où elle a longtemps eu accès. Les relations entre Cheyré et l'Agence temporaire des titres sont au mieux celles de la tolérance mais régulièrement l'un attaque l'autre : Mars de l'Agence temporaire des titres est accusé d'avoir tenu des propos contre-révolutionnaires en fructidor an III par deux agents du dépôt domanial qui le dénoncent auprès de Cheyré. L'Agence temporaire des titres témoigne d'avoir récupéré des titres qui avaient été mis au rebut par Cheyré alors qu'il convenait de les garder. A chaque fois, le CDPVA joue les arbitres et les conciliateurs afin que chaque intervenant de la politique du triage des titres puisse continuer à travailler de concert<sup>568</sup>.

---

<sup>568</sup> AN, AB/Va/3





## Partie VII Partie 4 Conclusion

Les conventionnels décident de rédiger une nouvelle Constitution pour laquelle la Commission des onze est mise en place. Les discussions à la Convention, son adoption le 5 fructidor an III (22 août 1795) puis son acceptation par le peuple dans les assemblées primaires et enfin sa proclamation en loi fondamentale de la République le 1er vendémiaire an IV (23 septembre 1795), sont autant d'étapes connues qui ont précédé la séparation de la Convention nationale. On connaît beaucoup moins le rôle que le CDPVA, pourtant tout à fait explicite dans l'ensemble des décrets qui ont accompagné cette élaboration, y a joué. Tout au plus Aulard mentionne-t-il juste que le CDPVA a informé la Convention du nombre des communes qui avaient renvoyé leurs procès-verbaux d'élection<sup>569</sup>. Aucune explication supplémentaire n'est donnée.

Le jour de l'adoption de la Constitution le 5 fructidor an III (22 août 1795), elle désigne le CDPVA pour assurer une dernière fois la vérification des pouvoirs des députés. Dans le décret du 5, intitulé « Décret sur les moyens de terminer la Révolution », son article 4 du titre 1er sur la formation du nouveau Corps législatif prévoit que le CDPVA recevra les déclarations d'âges des députés qui voudront siéger dans l'une des deux futures Assemblées, avant le 20 fructidor an III. Les députés qui sont absents parce qu'en mission, en congé ou malades devront faire parvenir leur candidature au même comité avant le 30 fructidor an III. Il recevra également les procès-verbaux des assemblées primaires sur l'acte constitutionnel selon ce que prévoit le titre 2 sur la présentation de l'acte constitutionnel aux assemblées primaires, article 8. Le CDPVA recueillera de la même façon des députés en mission, le vœu de chaque armée. Une fois rassemblé l'ensemble des procès-verbaux, l'article 6 du titre 3 sur la mise en activité de la

---

<sup>569</sup>[38] AULARD  
544

Constitution prévoit que le CDPVA fera à la Convention nationale son rapport sur le résultat des suffrages des assemblées primaires sur l'acte constitutionnel. Le dernier article, le 17, décide d'un mode de promulgation exceptionnel en regard de la procédure employée ces derniers mois. Le décret du 5 fructidor sur les moyens de terminer la révolution accompagné de la Constitution doivent être adressés par courrier aux armées et aux départements en nombre suffisant pour qu'ils puissent les transmettre directement aux districts et de là, aux communes.

Dès le lendemain une partie de la séance du CDPVA est consacrée à l'examen du mode d'exécution du décret de la veille. Il arrête les moyens de mettre en application l'article 17. Il ordonne à l'Agence de l'envoi des lois de faire imprimer autant d'exemplaires que nécessaire à l'envoi de l'acte constitutionnel à toutes les communes et aux armées de telle sorte qu'aucune réimpression n'est nécessaire de prévoir au niveau des départements ou des districts. Autre partie de la mission qui lui est confié, alors qu'un décret du 13 fructidor an II (30 août 1795) lui demande d'adresser aux assemblées électorales la liste certifiée par ses soins des députés actuellement en activité, le Comité s'organise pour faire face à l'afflux annoncé des procès-verbaux. Le même jour, le Comité répartit ses membres, deux par deux, dans 6 bureaux qui seront chargés du dépouillement des procès-verbaux des assemblées primaires. Chacun des bureaux dépouillera un ensemble de départements. Le 1er bureau commencera par l'Ain jusqu'au Calvados, le 2ème du Cantal au Finistère, le 3ème du Gard au Loir-et-Cher, le 4ème de la Loire à la Meuse, le 5ème du Mont Blanc au Bas Rhin, le 6ème du Haut-Rhin au Vaucluse, le 6ème les autres départements y compris les armées.

Le 6ème jour complémentaire de l'an III (22 septembre 1795) le temps prévu étant écoulé, la Convention nationale demande au CDPV de lui présenter pour le 1er vendémiaire son rapport sur l'acceptation de la Constitution et sur la mise en œuvre des décrets des 5 et 13 fructidor. Le 1er vendémiaire prévu (23 septembre 1795), le Comité présente le tableau qui lui permet de recenser les votes émis sur les décrets des 5 et 13 fructidor « soumis à la sanction du peuple français ». Le CDPVA a mobilisé tous ses moyens pour arriver à ce résultat, abandonnant ses autres missions pour s'y consacrer exclusivement. Séparant les avis sur les lois des 5 et 13 fructidor de ceux sur la Constitution en deux parties, cette division permet de connaître les acceptations, les refus, le nombre de résultats, les observations éventuelles. Plusieurs cas ont été pris en

545

considération par le CDPVA pour nuancer les différentes façons dont cette sanction a été exprimée<sup>570</sup>. Quand la lecture des lois des 5 et 13 fructidor sera juste mentionnée dans le corps du procès-verbal, il sera indiqué « sans réclamation après lecture des lois des 5 et 13 ou du 5 ou du 13. Quand il y a acceptation ou rejet soit de la constitution soit des lois des 5 et 13 fructidor à la presque-unanimité, à majorité absolue, à grande pluralité, etc., le CDPVA indique nombre indéterminé et les colonnes des acceptants et des refusant resteront vides. Lorsque la Constitution ou les décrets sont adoptés ou rejetés sans nombre fixe et déterminé, aucun chiffre ne pourra être porté dans l'une des colonnes et il sera marqué dans la colonne des résultats en acceptation ou en rejet, « acceptation unanime » ou « rejet unanime ». Lorsqu'il n'y a pas de délibération express, formelle et littérale sur les décrets, la première colonne du nombre des votants ne doit pas comporter le nombre de ceux qui ont voté sur la Constitution. La Convention nationale décrète que le tableau des résultats, présenté par Enjubaut, inspecteur aux procès-verbaux, sera adressé à toutes les municipalités et aux armées.

La fin de la Convention nationale marque la fin du fonctionnement des comités. Institutions mises en place pour répondre à des besoins ponctuels ou permanents des Assemblées nationales révolutionnaires, leur existence était légitimée par un pouvoir législatif fort. Les compétences de certains comités vont être transférées sur les nouveaux ministères recréés par le Directoire exécutif. D'autres missions, en tout cas le mode opératoire de certaines d'entre elles, va se terminer en même temps que la fin de la législature. Le ministre de la Justice va reprendre son rôle traditionnel sur la surveillance de l'exécution et la promulgation de loi mais l'insertion au *Bulletin des lois* va perdurer comme publication officielle de référence de la loi. La répartition des rôles dans les matières liées à l'élaboration de la loi va être à nouveau distribuée entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, au détriment de ce dernier.

L'attitude des commissaires Vinet et Enjubault, désignés par le CDPVA, au terme du décret du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795), pour assurer la garde des archives du comité en attendant que le Directoire exécutif statue sur leur sort, détermine la continuité ou la rupture de certaines des compétences du comité. Les missions exercées dans les locaux des Archives nationales sont en premier lieu concernées. La vérification

---

<sup>570</sup> AN, D/I§1/4

Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)  
des pouvoirs des députés, mission revendiquée dès le 29 juillet 1789 par Armand-Gaston Camus, était passée entre les mains des commissaires aux archives du CDPV. Les Archives nationales reprennent cette fonction dès la réunion du Conseil des Cinq-Cents. De même la rectification des minutes et expéditions des décrets de liquidation des pensions est assurée sans rupture de fonctionnement par les employés des Archives jusqu'au 14 prairial an X (3 juin 1802).



## Conclusion générale

### Travail politique ou travail administratif

Tout au long des trois assemblées nationales révolutionnaires, le Comité des décrets a été un espace administratif intermédiaire. Passeur de savoirs de l'action publique en œuvre, la recherche permanente des équilibres semble être un marqueur de ses compétences. Il n'est pas tout à fait doté de mission législative puisqu'il assure une surveillance sur le pouvoir exécutif en même temps la séparation avec les ministères est nette. Organe de peu d'effectifs, il recompose des organisations dotées de compétences modulables en fonction des missions qu'il doit assurer et s'appuyant sur d'autres acteurs dont le rôle est délimité : Archives nationales, ministre de la Justice puis Commission des administrations civiles, police et tribunaux et son Agence de l'envoi des lois, ministre de l'Intérieur, et aussi d'autres ministères, les autres comités de l'Assemblée, mais surtout le Comité des rapports et recherche, le Comité des inspecteurs de la salle, le Comité de l'aliénation des biens nationaux et bien sûr le Comité de salut public et le Comité de sûreté générale, enfin l'Agence temporaire des titres qu'il crée de toute pièce. La recherche d'un ordre administratif fait émerger, structure des espaces publics régis par des interactions spécifiques. Ce renforcement, ce rééquilibrage permanent au sein de l'organigramme des Assemblées nationales permettent d'assister à une mise en jeu politique. Le travail du Comité des décrets, en restant bien souvent en second plan d'une action dirigée par les autres institutions participe de la mobilisation de nouveaux savoirs

Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)  
politiques et de la *naissance du pouvoir réglementaire* pour reprendre le titre de l'ouvrage de Michel Verpeaux.

#### Savoir administratif du comité, autonomisation et tourmente révolutionnaire

Les décisions du Comité des décrets en acquérant plus de lisibilités lui permettent de concourir à la loi législative. Bénéficiant d'une délégation d'autorité, la préparation des décrets qu'il assure, est ensuite adoptée par l'Assemblée nationale dans une procédure proche d'un simple enregistrement à partir de la Convention thermidorienne. Les modalités procédurales sont dépassées quand le Comité des décrets assure la rédaction des décrets d'accusation au nom de l'Assemblée nationale législative. Ce droit qui brouille les frontières entre action administrative et ordre politique se retrouve avec l'autorisation donnée 7 fructidor an II d'être l'instigateur de mesures exécutive.

Légitimation d'une autonomisation acquise, il valide la réunion de savoirs par intégration, appropriation, incorporation : le député Bouche, en mars 1790, se désigne seul comme investit des compétences de la Commission de la surveillance de l'envoi des décrets avant d'être confirmé par l'Assemblée nationale en juillet 1790 ; dépouillement des compétences du secrétariat des Assemblées et transfert du bureau des procès-verbaux et du bureau des expéditions ; affaiblissement des Archives nationales et dépendance de l'Agence temporaire des titres ; commission des archives de 1794 qui s'autoproclame Comité des Archives et fait valider le rôle qu'il s'est assigné en faisant adopté par la Convention nationale la loi du 7 messidor an II.

C'est donc une histoire complexe à la lisière de l'histoire administrative et de l'histoire judiciaire, jeux de perpétuelle recomposition mais qui par petites touches législatives sont créateur d'ordre. Elle est finalement une administration qui s'inscrit dans la durée. Une administration en perpétuelle inventivité qui trouve de nouvelles voies, adapte des procédures, crée des lacunes en comble d'autres. Il est le lieu où siègent encore des députés Girondins en pleine Convention montagnarde et où ont toujours droits de citer des députés Montagnards jusqu'à la fin de la Convention thermidorienne. Le comité a donc pu créer une administration reposant sur son propre savoir-faire soutenu par des

hommes modérés. En dehors, des personnalités très en vue de la Constituante qui ont bénéficié à la Commission de la surveillance de l'envoi des décrets pour lui permettre de s'inscrire durablement dans le paysage législatif, le point commun de la plupart des députés qui siègent dans les comités des deux législatures suivantes et d'avoir pu faire des « carrières » au sein du comité. Devenus des professionnels, porteur de ce savoir administratif qu'ils détiennent dans la durée, ils sont animés de valeur proche de l'intérêt supérieur de l'Etat.

Les fantasmes qui entourent autant la période dite de la Terreur que celle de la Convention thermidorienne véhiculent à l'envi l'image d'une loi du 7 messidor an II qui « fait une large place à la destruction d'archives » (Santoni), aux « vicissitudes » de la période (Laborde) et au tribunal révolutionnaire qu'était l'Agence temporaire des titres (Michelet). La sagesse des membres du comité est bien loin de ces images tourmentées. Avec comme seule pensée préméditée, les principes hérités des Lumières, leur optique est plutôt un bouillonnement de mesure qui arrive malgré tout à créer une cohérence, un rassemblement en un nouveau savoir, un droit intermédiaire qui prépare le Directoire.

Un comité devenu invisible force ou faiblesse ? Les limites de l'étude

Suivre la vie d'un comité par la remontée pièce à pièce des documents d'archives permet une remise en perspective des fonctions administratives. La complexité de son domaine d'intervention a été une sorte de garantie d'être indispensable aux Assemblées nationales depuis la date de sa création en 1789 jusqu'à 1795 et de l'actualité de ses compétences sur toute cette période. La spécificité du fonds d'archives résultat de l'accumulation des savoirs du Comité des décrets a été d'être récupéré par l'archiviste Camus à son retour de captivité. Il avait considéré les actes législatifs déposés dans le dépôt des lois primitives de l'Assemblée nationale comme une véritable machine de guerre contre le roi. Il procède de même par incorporation des archives du Comité des décrets, aux archives de la fin de la Convention nationale pour maintenir, encore quelque temps sous le Directoire, une mobilisation des savoirs de la période révolutionnaire, où les Archives nationales était un lieu de pouvoir. La disparition du Comité des décrets par incorporation dans les Archives nationales a préparé l'oubli de sa structure



Martine SIN BLIMA-BARRU *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspectives d'un savoir administratif*, Thèse soutenue le 11 mars 2003 (Paris I Panthéon-Sorbonne, IHRF)  
administrative. Sa dissolution dans le Directoire révèle avec d'autant plus de force les savoirs portés par le comité qui lui ont survécu.

Au terme de ce travail, un regret se cache derrière l'affirmation de la transmission des savoirs acquis par le Comité des décrets de la période de la Convention thermidorienne. Elle rend transparente le devenir des hommes qui sont également passés dans les administrations du Directoire exécutif. Si différents ouvrages nous permettent de suivre la suite des carrières politiques des anciens membres et l'évolution de leurs intérêts, l'histoire des employés restent à faire, si elle peut être faite, tant est difficile de suivre le parcours d'homme dont on a souvent que très peu d'information.

Si les sources sont suffisamment riches pour mettre en lumière ce Comité des décrets, la maigreur de l'historiographie en générale génère une certaine faiblesse. En l'absence de possibilité de disposer d'étude approfondie sur chacun des comités, reste dans l'ombre la signification et le rôle des relations qui existent entre eux. L'éclairage politique bien souvent recherché ne permet pas encore de mettre en valeur une histoire administrative encore insuffisamment investie.

L'encourager revient également à combler la lacune que représente le manque de connaissance d'ensemble des archives produites par les comités des Assemblées nationales révolutionnaires point d'appui obligé à toute recherche et qui reste encore à construire. Bien que nous percevions les logiques collectives qui ont parcouru cette formidable construction, cette cartographie d'ensemble propice à la mise en relation des influences fonctionnelles, n'en est qu'aux premiers défrichages.

L'apport de cette étude est de compléter l'éclairage que mes prédécesseurs ont commencé à apporter sur les comités des Assemblées révolutionnaires, Mmes Castella i Pujol et Martin, MM. Aberdam, Cohen et Matta-Duvignau. Je forme les vœux que de nombreux travaux continuent à enrichir cet édifice pour l'instant encore largement à construire.



## Annexes

## Liste des Annexes

1. Les archives du Comité des décrets, 1789+1795
2. Essai de relevé chronologique de terminologies historiques et juridiques
3. Organigramme du Comité des décrets à l'Assemblée nationale, 1789- 1795
4. Députés de la Convention nationale membres du Comité des décrets et procès-verbaux et du Comité des décrets, procès-verbaux et archives  
18 octobre 1792- 3 brumaire an IV (25 octobre 1795)
6. Députés des Comités des décrets, par assemblées révolutionnaires, avec leurs professions, les dates de leurs mandants, les rapports et décrets présentés par chacun  
21 novembre 1789 - 3 brumaire an IV (25 octobre 1795)
7. Chronologie
8. Lettre-circulaire du Comité des décrets et procès-verbaux du 27 germinal an II, recensement des présences des députés et des suppléants par département



## **Annexe 1**

# **Les archives du Comité des décrets, 1789-1795**

### **Registre des procès-verbaux des délibérations du comité, organisation**

**31 octobre 1791-3 brumaire an IV**

#### **D/ I§1b/ 2**

Assemblée nationale législative. Registre du procès-verbal des séances  
du Comité des décrets

31 octobre 1791 - 15 septembre 1792

#### **D/ I§1 /4**

Législative. Convention. Décrets en forme relatifs aux travaux du comité  
des décrets

9 février 1792 -5 vendémiaire an IV (27 septembre 1795)

#### **D /I§1c/1-2**

Convention. Registre du procès-verbal des séances du comité des décrets

18 octobre 1792-3 brumaire an IV

#### **D /I§1c/1**

18 octobre 1792- 26 brumaire an III (16 novembre 1794)

#### **D /I§1c/2**

29 brumaire an III-3 brumaire an IV

#### **D I§1/1**

Convention. Organisation et règlement du Comité des décrets

Extrait du registre des délibérations du Comité des décrets, sur son  
organisation et règlement du comité des décrets, 71<sup>e</sup> séance

14 juin 1793

#### **D /I§1/ 2 -3**

Convention. Minutes des procès-verbaux des délibérations et pièces annexes

#### **D/I§1/2**

29<sup>e</sup> séance - 239<sup>e</sup>me séance

11 janvier 1793 au 23 brumaire an 3

#### **D /I§1/ 3 dossier 9**

244<sup>e</sup>me séance - 331<sup>e</sup>me séance

26 brumaire an 3 au 2 brumaire an 4

**D/I§1 /28**

Convention. Résultat des opérations des secrétaires commis de la section des archives

24 septembre 1793 – vendémiaire an 2

**D/I§1/33**

Législative, Convention. Gestion des secrétaires-commis

1791-an III

**D/I§1c/5**

Convention. Registre des inscriptions pour le renouvellement par quart des membres des comités

Frimaire an III (novembre-décembre 1794)

**Comité de la surveillance de l'envoi des lois et de la collation des décrets, remise de lettres patentes aux Archives nationales**

**17 décembre 1790**

**D/I§1/1**

Constituante. Etat n°280 de la 23ème remise

17 décembre 1790

**A//1001**

Constituante. Etat n°291 de la 23ème remise

17 décembre 1790

**Comité de la surveillance de l'envoi des lois et de la collation des décrets. Plaintes des corps administratifs en département sur l'absence de réception des décrets**

**13 décembre 1789-24 septembre 1791**

**D/I§1/33**

Constituante. Etats des plaintes rassemblées par la CSED et transmis au garde des Sceaux pour qu'il justifie des difficultés d'envoi qui lui sont signalées

13 décembre 1789

**D/I§1a/ 1**

Constituante. Registre d'enregistrement de la correspondance avec les corps administratifs suite aux justifications données par le ministre de la Justice

15 janvier 1790 au 26 mars 1790

**D/ I§1 /30**

Constituante. Minutes de la correspondance du Comité de la surveillance de l'envoi des lois et de la collation des décrets avec le ministre de la Justice et les autorités constituées, lettres enregistrées dans le registre D/I§1a/1

29 avril 1790-24 septembre 1791

**Surveillance de l'envoi des décrets, du bureau des procès-verbaux, de l'impression**

**1er février 1790-2 brumaire an 4**

**D /I§1/ 4, dossiers 13-14**

Constituante. Etats des décrets sanctionnés par le roi adressé par le ministre de la Justice au président de l'Assemblée nationale et transmis au Comité de la surveillance de l'envoi des lois et de la collation des décrets

1er février 1790-27 septembre 1791

**D /I§1 /33**

Constituante. Etats des expéditions en parchemins dressés par le ministre de la Justice et adressés au président de l'Assemblée nationale pour être déposées aux Archives nationales

12 février-30 novembre 1790

**D/I§1/34**

Constituante. Etats des décrets présentés par le président de l'Assemblée au roi pour être sanctionnés suite au décret du 23 mars 1790

27 mars – 3 juillet 1790

**D/I§1a/ 2**

Constituante. Registre d'enregistrement de la collation des décrets suite au décret du 6 juillet 1790 dit Registre des errata

juillet 1790-janvier 1791

**D /I§1/ 19-20**

Constituante. Etats et récépissés des décrets envoyés au comité des décrets par le ministre de la Justice en exécution du décret du 6 juillet 1790

1790-1791

**D /I§1 /19**

6 août au 27 octobre 1790

**D /I§1 /20**

1er novembre 1790 - 2 février 1791

**D /I§1b/1**

Législative. Registre d'analyse des décrets par ordre chronologique

1er octobre 1791 au 21 septembre 1792

**D/ I§1 /21**

Législative. Etats chronologiques des décrets adressés au Comité des décrets sur lesquels le ministre de la Justice a apposé le sceau de la République, et dont il a fait l'envoi au ministre de l'Intérieur, pour les corps administratifs et aux tribunaux, note adressée par le ministre de la Justice aux Comité des décrets et procès-verbaux de la Convention

21 septembre et la fin octobre 1792

**D /I§1 /4 dossier 15**

Législative. Etats des décrets envoyés sanctionnés et non sanctionnés :

Notes d'actes du corps législatif non sujet à la sanction du Roi envoyés par le ministre de la Justice aux ministres et aux tribunaux etc., ; notes des lois manuscrites envoyées par le ministre de la Justice aux ministres et aux tribunaux ; notes des lois imprimées envoyées par le ministre de la Justice aux ministres et aux tribunaux ; note de l'envoi des 1er et 2e volume de la collection des lois ordonnée par le décret de l'Assemblée nationale du 9 janvier 1791 ; note des lois et actes du corps législatif non



soumis à la sanction du roi, envoyés par le ministre de la justice aux ministres et aux tribunaux

1791-25 juillet 1792

**D /I§1/ 5**

Législative. Bureau des procès-verbaux. Relevés des décrets, extrait des procès-verbaux.

1er juillet 1792-1er vendémiaire an III (22 septembre 1794)

**D/ I§1/ 3**

Législative, Convention. Extraits de procès-verbaux et décrets de l'Assemblée nationale

9 août 1792 – an II

**D/I§1/30**

Convention. Correspondance avec le ministre de la Justice sur l'envoi des décrets par le ministre de l'Intérieur

24 octobre 1792-17 septembre 1793

**D /I§1/ 21**

Convention. Accusés de réception de l'envoi des décrets adressés par le ministre de l'Intérieur

9 novembre 1792-9 germinal an II (18 avril 1794)

**D /I§1/ 5-7, 18**

Législative, Convention. Relevés des décrets effectués au secrétariat

1er juillet 1792-2 brumaire an IV (24 octobre 1795)

D/I§1/5

1er juillet 1792-pluviôse an II (janvier-février 1794)

D/ I§1 /6

ventôse-fructidor an II (février 1794-septembre 1794)

D/ I§1 /7

nivôse an 2 à floréal an III (septembre 1794-mai 1795)

D/ I§1 /18

1er prairial an III au 2 brumaire an IV (20 mai 1795-24 octobre 1795)

**D/ I§1/ 21**

Législative, Convention. Liste des décrets adressés au ministre de la Justice

21 septembre 1792 -29 germinal an 2 (18 avril 1794)

**D/I§1/35**

Convention. Envois des décrets aux représentants en mission

14 nivôse an II (3 janvier 1794)- an IV

**D/ I§1 /22**

1er fructidor an 2 au 1er messidor an 3 (18 août 1794 au 19 juin 1795)]

**A//331**

Convention. Table alphabétique des lois insérées au *Bulletin des lois de la République* à partir du 14 pairial an II

19 fructidor an II (5 septembre 1794)-sd

**D/I§1c/6**

Convention. Registre de la correspondance avec les départements sur les états des lois qu'ils ont envoyés et avec les représentants en missions

5 septembre 1792-12 fructidor an II (29 août 1794)

**Traitement des décrets d'aliénation des domaines nationaux et des décrets de liquidations de pensions**

**2 mars 1791- brumaire an IV (septembre 1795)**

**D/ I§1/ 28**

Constituante, Législative, Convention. Etats des décrets d'aliénation collationnés suite au décret du 28 février 1791

2 mars 1791-23 vendémiaire an II (14 octobre 1793)

**D/ I§1 /28**

Minutes sur collation des décrets d'aliénation

23 mars 1791-12 février 1792

**D I§1/1**

Rapport de Bernard, inspecteur des archives (3 novembre 1791-1er mai 1792), sur la collation des décrets d'aliénation

s.d

**A//290-295**

Registre d'enregistrement des rectifications des états de liquidation de pensions

1791-an IV

**D/I§1/23-24**

Rectification des états de liquidation des pensions

21 décembre 1792- brumaire an IV (septembre 1795)

**Législative. Inspection de la correspondance avec les grands procureurs de la Haute Cour de la Nation**

**Janvier 1792-21 novembre 1792**

**D /I§1b/6**

Registre de la correspondance à l'arrivée du Comité des décrets aux grands procureurs

Janvier 1792 au 27 septembre 1792

**D /I§1b/7**

Registre de la correspondance au départ du Comité des décrets aux grands procureurs

février 1792 au 30 septembre 1792

**D/ I§1 /31**

Minutes de la correspondance du Comité des décrets avec les grands procureurs

28 janvier au 21 novembre 1792

**D/I§1/33**

Réclamation de la Haute Cour de la Nation

12 février 1792-25 septembre 1792

**Législative. Convention. Vérification des pouvoirs des députés, appel des suppléants**

**27 août 1792- 15 thermidor an III (4 août 1795)**

**D/I§1/36-38**

Dossiers individuels des suppléants

An II-an III

**D/I§1/39**

Etats des représentants du peuple absents, états des représentants du peuple présent à la Convention nationale, lettres-circulaires pour le rappel des suppléants, tableau préparatoire pour dresser les listes des hors-la-loi

27 août 1792- 15 thermidor an III (4 août 1795)

**D/I§1c/7**

Registre des inscriptions des congés des députés

1er avril 1793

**Correspondances avec les ministres, les autorités constituées, les représentants du peuple, la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, l'Agence de l'envoi des lois**

**1789-vendémiaire an IV (septembre 1795)**

**D/ I§1b/8**

Législative, Convention. Registre de la correspondance avec les ministres

16 décembre 1791-9 décembre 1792

**D /I§1b/ 5**

Législative, Convention. Registre des pièces adressées au Comité des décrets

3 novembre 1791 au 29 nivôse an2 (18 janvier 1794)

**D/I§1a/1, D/I§1/30-31, 33**

Correspondance avec le ministre de la justice

D/I§1a/1

Constituante. Registres de transcription de la correspondance à l'arrivée et au départ, suite au décret du 23 mars 1790

29 avril 1790-3 septembre 1790

D/ I§1 /33

Constituante. Minutes sur les envois

1789-1790

D /I§1 /30

Constituante.Minutes sur l'envoi et la promulgation

18 mai 1790-24 septembre 1791

D/ I§1 /31

Législative, Convention. Minutes de la correspondance du Comité des décrets enregistrées au registre D/ I§1b/5

1er décembre 1791-27 germinal an 2 (16 avril 1794)

**D/ I§1/ 31**

Constituante, Législative, Convention. Correspondance avec le ministre de l'Intérieur

29 juillet 1790-8 ventôse an II (26 février 1794)

**D /I§1 /31**

Constituante, Législative, Convention. Correspondance avec le ministre de la Guerre

5 mars 1791-24 germinal an II (13 avril 1794)

**D/I§1/33**

Constituante, Législative, Convention. Correspondance avec des particuliers et les autorités constituées en département

2 mars 1791-6 fructidor an II (23 août 1794)

**D/I§1/35**

Correspondance avec les représentants en mission

Pluviôse an II (février 1794)-vendémiaire an IV (septembre 1795)

**D/I§1/33**

Correspondance avec la Commission des administrations civiles, police et tribunaux

23 prairial an II (11 juin 1794)-9 fructidor an III (26 août 1795)

**D/I§1/22**

Correspondance avec l'Agence de l'envoi des lois

4e jour sans culotide (20 septembre 1794)-prairial an III (juin 1795)

### **Correspondance avec les Comités**

#### **9 novembre 1791-brumaire an IV**

**D /I§1c/3**

Registre de la correspondance au départ

17 fructidor an II-27 thermidor an III (3 septembre 1794-14 août 1795)

**D/ I§1c/4**

Registre de la correspondance à l'arrivée

29 fructidor an II-19 thermidor an III (15 septembre 1794-6 août 1795)

**D /I§1b/8**

Registre de la correspondance avec les divers comités de la Convention nationale, registre non utilisé

1er vendémiaire an 3 (22 septembre 1794)

**D/ I§1/32**

Législative, Convention. Correspondance avec le comité des Inspecteurs du Palais national

9 novembre 1791-16 thermidor an 3 (3 août 1795)

**D/I§1/32**

Législative, Convention. Correspondance avec la Commission centrale, Commission des Six, Commission des 24

8 février 1792-1794

**D/I§1/32**

Législative, Convention. Correspondance avec le Comité des finances, le Comité de liquidation

23 mars 1792- 24 thermidor an III (11 août 1795)

**D/I§1/32**

Législative, Convention. Correspondance avec le Comité d'instruction publique, Comité de pétitions, Comité des secours

4 mai 1792- an III

**D/I§1/32**

Législative, Convention. Correspondance avec le Comité de législation

20 juin 1792- 6 messidor an III (24 juin 1795)

**D/I§1/32**

Législative, Convention. Correspondance avec le comité de surveillance puis le Comité de sûreté générale

11 juillet 1792- 29 fructidor an III (9 septembre 1795)

**D/I§1/32**

Convention. Correspondance avec le Comité de salut public

1er juillet 1793-22 thermidor an III (9 août 1795)

**D/I§1/32**

Convention. Correspondance avec le Comité des transports

1er nivôse an II (21 décembre 1793)-18 germinal an III (7 avril 1795)

**Convention. Administration des Archives de la République**

**Fructidor an II- brumaire an IV**

**AB/Va/3-4**

Correspondance avec l'Agence temporaire des titres, états d'inventaire dressés par l'Agence, décrets (carton lacunaire)

Fructidor an II- brumaire an IV (août 1794- septembre 1795)

**BB/1/61**

Correspondance avec la Commission des administrations civiles, police et tribunaux (quelques pièces du Comité des décrets, procès-verbaux et archives ont été insérés dans carton du fonds du ministère de la Justice)

6 frimaire an III-germinal an III (6 décembre 1794-avril 1795)

**D/I§1/32**

Correspondance avec les préposés des Archives dans les départements

4 floréal an II-an II (23 avril 1794-1795)



## **Annexe 2**

# **Essai de relevé chronologique de terminologies historiques et juridiques**

A partir des termes relevés dans les documents d'archives : loi, procès-verbal, lettre-patente, proclamation, décret, arrêté, minute, expédition, nous avons tenté de confronter l'évolution chronologique de leur emploi de leur utilisation juridique. Les archives du Comité des décrets, de l'Assemblée nationale et du ministère de la Justice ont servi de champ d'exploration. La période de l'Assemblée constituante a été plus particulièrement documentée pour les difficultés particulières, la confrontation de la terminologie ancienne étant en permanence confrontée à une terminologie moderne en création au rythme des décisions législatives. La difficulté de la terminologie réside dans le fait que les législateurs vont autant utiliser le terme de loi que le terme de décret pour qualifier les actes législatifs en tant qu'ensemble homogène. Dans les décisions des Assemblées que le corpus produit permettent de donner des indications nuancées.

Termes définis :

Consentement royal et formule de promulgation – décrets et arrêtés - expédition - extrait du procès-verbal – lettre-patente – loi – minute – procès-verbal – proclamation – renvoi

### **Consentement royal et formule de la promulgation**

8 octobre 1789            adoption des articles 7, 8 et 9 de la Constitution sur le consentement royal. « Le consentement royal sera exprimé sur chaque décret par cette formule signée du roi : *le roi consent et fera exécuter*, le refus suspensif sera exprimé par celle-ci : *le roi examinera* (art 8). Après avoir consenti un décret, le Roi le fera

sceller, et ordonnera qu'il soit adressé aux tribunaux, aux assemblées administratives, aux municipalités, pour être lu, publié, inscrit dans les registres, et exécuté sans délibération, difficulté ni retard. (art. 9) »<sup>571</sup>

10 et 12 octobre 1789            décret sur la formulation de l'acte de promulgation : *Louis par la grâce de Dieu, et la loi constitutionnelle de l'Etat, Roi des Français, à tous présents et à venir, salut. L'Assemblée nationale a décrété, et Nous voulons et ordonnons ce qui suit, etc* ici est inséré le texte du décret, l'acte se termine par *Mandons et ordonnons à tous les tribunaux, corps administratifs et municipalités, que les présentes ils fassent transcrire sur leurs registres, lire, publier et afficher dans leurs ressorts et départements respectifs, et exécuter comme loi du royaume ; en fois de quoi nous avons signé et fait contresigner lesdites présentes, auxquelles nous avons fait apposer le sceau de l'Etat. A ... le ...* » C'est dans le décret du 10, que Camus fait ajouter un amendement : « Il sera apporté une expédition de la loi, signée, scellées et contresignées, à l'Assemblée nationale, pour être déposée dans les Archives. » Après de long débat le 12, il fut décidé qu'aucun nom de provinces de suivrait Roi des Français (dans la rédaction du 10 ce point n'étant pas encore tranché il y avait des points de suspension après Français).

2 novembre 1790    tous les décrets doivent être promulgués par la formule constitutionnelle : le consentement royal s'exprime par la formule *le roi accepte et fera exécuté* pour les décrets constitutionnels et *le roi consent et fera exécuté* pour les décrets que législatifs. Le refus suspensif de consentement du roi s'exprime par *le roi examinera* (art 1). Donc 3 types de consentement royal et donc 3 formules de promulgation.

## Décrets et arrêtés

mai 1789    Les arrêtés désignent les décisions des Communes dans les quelques semaines qui précèdent la création de l'Assemblée nationale. Une fois la réunion des

---

<sup>571</sup>



ordres, le terme continue à être utilisé pour toutes les décisions qui n'ont pas besoin d'être exécutée par le roi. Le terme est présent dans le registre de la classe A .

Le décret sanctionné n'a pas de portée constitutionnelle et n'est que législatif ; donne lieu a une expédition en parchemin scellée ; porte la sanction du roi des lois : « Le roi mande etc ». Voir la formule employée dans §Consentement royal à partir du décret du 2 novembre 1790.

Le décret accepté est un décret constitutionnel sur lequel le roi ne peut donner une sanction : le contresigne du secrétaire d'Etat : « J'accepte, signé Louis » ; donne lieu à une expédition sur papier, non scellée ; porte l'acceptation du roi des décrets.

Cette distinction entre les deux types de décret apparaît au début de l'année 1790

31 mars 1790            Le décret adopté d'après le projet de Camus : « Je fais remarquer combien il est important de maintenir l'acceptation pure et simple qui forme le véritable contrat entre le roi et la nation. »

juillet 1792 jusque-là, c'est le terme utilisé par l'Assemblée nationale pour désigner les actes législatifs susceptibles ou non de sanction. C'est le 1er bureau des procès-verbaux qui le gère.

10 août 1792    après la chute de la monarchie, le terme de décret remplace celui de loi.

août 1792 à janvier 1793 la correspondance entre le ministre de la Justice, les Archives nationales et le Comité des décrets ne se réfère qu'aux décrets. Le ministre de la Justice remplace les expéditions authentiques des lois par des envois des minutes des décrets.

## **Expédition**

Avant la loi du 8 octobre 1789, ce terme peut apparaître mais il ne désigne que le fait d'envoyer un acte. A partir de cette loi, qui s'accompagne de l'obligation de la sanction par le roi, le ministre de la Justice élabore donc un texte qui est identique à la minute originale du procès-verbal et présenté au roi en double exemplaire. Le roi a obligation de signer, s'il sanctionne bien sûr, et les ministres contresignent. Après avoir été scellé, un exemplaire reste aux Archives du ministre et le deuxième est envoyé aux Archives de l'Assemblée. Cet exemplaire est l'expédition authentique de la loi. Il est donc un autre original de la loi, celui qui atteste de la sanction, de l'acceptation par le roi. Camus crée pour ces actes la classe D. La forme législative permet la promulgation de la loi. L'expédition constitue la grosse élaborée d'après la minute originale. L'expédition

désigne aussi l'acte envoyé et transmis aux corps administratifs et aux tribunaux. A partir du décret du 2 novembre 1790 elle doit se faire sur parchemin.

### **Extrait du procès-verbal**

Acte non soumis à la sanction et établi pour être envoyé immédiatement aux ministres. Il est établi par le 5ème bureau des procès-verbaux après avoir été collationné par le secrétaire de l'Assemblée. Camus effectue également des extraits d'après les originaux qu'il détient sans passer par le secrétariat ou le bureau des procès-verbaux.<sup>572</sup>

C'est une copie dite authentique qui peut être adressée à chaque fois que nécessaire.

### **Lettres patentes et proclamation**

27 juillet 1789          Projet du Comité de la constitution, chapitre II, *Principes du gouvernement français*, article 23 « Le Roi peut ordonner des proclamations, pourvu qu'elles soient conformes aux lois, qu'elles en ordonnent l'exécution, et qu'elles ne renferment aucune disposition nouvelle. »<sup>573</sup> Cette typologie d'actes relève exclusivement du pouvoir exécutif et est un outil à l'exécution et non pas un acte de fondation du droit. Elaboré à partir du procès-verbal il en est absolument dépendant par cette obligation d'identité. Le ministre de la justice utilise la forme des lettres patentes pour les envois aux tribunaux et la forme de la proclamation pour les envois aux corps administratifs.

On a donc une différence : dans la forme, dans l'intitulé de la loi et en raison de la qualité des fonctionnaires destinataire. Toutes lois ne sont pas promulguées de la même façon : la proclamation n'est reçue, transcrite, publiée que par les corps administratifs. Pour le garde des Sceaux, tel qu'il l'exprime dans une lettre qu'il adresse à l'Assemblée et qui est cité par Thouret au cours de la séance du 2 novembre 1790, « la forme des lettres patentes doit être, aux termes des décrets constitutionnels, le mode employé pour la plus grande authenticité des lois (...) C'est l'adresse des lettres patentes aux tribunaux, et leur enregistrement, qui a paru donner aux lois toute la publicité que l'on doit avoir pour objet, et soumettre les justiciables à leur exécution. »<sup>574</sup> Ce qui n'est pas le point de vue de l'Assemblée, pour qui « ce serait une [...] erreur de croire que la loi, étant ainsi

---

<sup>572</sup>AN, AB/II/1

<sup>573</sup>AP, T.8, p.286

<sup>574</sup>AD, T. 20 p. 191-195

essentiellement formée, aurait pu recevoir quelque altération par la différence des styles que la chancellerie a employé pour sa promulgation. Si elle a fait ses expéditions, tantôt sous le titre de lettres patentes, tantôt sous celui de proclamation, et si elle n'a employé la formule décrétée que pour les expéditions qu'elle a faites sous le titres de lettres patentes, qu'important ces différences qui ne sont encore là que dans les mots. Vous avez décrété, le roi a sanctionné, la chancellerie a promulgué par des formules diverses, mais qui ont toutes également produit une notification suffisante des décrets. C'est la chancellerie seule qui a erré, et seulement dans la forme ; mais au fond, tout ce qui rend les lois obligatoires est intervenu. » Pourtant les décrets d'octobre-novembre 1789 avaient prévu que « les lois seront adressées à tous les tribunaux, corps administratifs et municipalités. »

2 et 5 octobre 1789 décrets relatifs à la Déclaration des droits de l'homme et les 19 premiers articles de la Constitution : article 17 « Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois pour en ordonner ou en rappeler l'observation. »<sup>575</sup> Cette terminologie d'Ancien régime perdure jusqu'au décret du 2 novembre 1790 et disparaît après.

3 et 4 septembre 1791 Constitution, titre II, chapitre I, article 23, l'Assemblée nationale est autorisée à rendre des proclamations pour convoquer la Haute Cour de justice. C'est donc bien une décision du Corps législatif mais qui n'est pas un décret ni une loi donc qui échappe à la sanction.

L'administration royale continue aussi à rendre des proclamations au sein du Conseil d'Etat tant qu'il fonctionne c'est-à-dire jusqu'en août 1792. Il s'agit d'acte purement interne que le roi est autorisé à prendre quand il est sollicité par des Conseils généraux d'administration des départements pour régler une contestation de décision prises par ses Conseils. La proclamation contient la décision adoptée dans ce cadre, signée par le roi, contre signée par le secrétaire d'Etat à la Maison du roi et adressé aux corps administratifs des départements. L'acte est ici une procédure de simple police. Quelques exemples de ces décisions sont conservés dans la série E (AN, Conseil d'Etat) et bien sûr sous la forme de minutes dans les Archives départementales.

---

<sup>575</sup> AP, T.9, p.237

## Loi

octobre -novembre 1789      une première définition du terme de loi apparaît: « les décrets sanctionnés par le roi porteront le nom et l'intitulé de lois ». Ce sens général est couramment utilisé dans les archives du ministre de la Justice jusqu'en juin 1792. Avant le décret du 2 novembre 1790, les lois sanctionnées peuvent prendre l'intitulé de lettres patentes ou de proclamations selon leur forme de promulgation.

Octobre 1789      création de la classe D par Camus, qui malgré ses réticences propres aux hommes de la Constituante, ne peut que prendre acte de la situation et intégrer cette catégorie d'acte. Maintenant que les 1er articles de la Constituante ont été adoptés, ils ont une réalité et surtout un rôle important. Dans son *Etat de 1791* il ne pourra que constater la supériorité en terme de valeur juridique des lois conservées dans la classe D par rapport aux minutes des décrets de la classe A pourtant largement ouverte à d'autres titres prestigieux (Actes de convocation des Etats généraux, vérification des pouvoirs etc).

10 octobre 1789      « Les tribunaux, corps administratifs et municipalités » doivent faire « transcrire sur leurs registres, lire, publier et afficher dans leurs ressorts et départements respectifs, et exécuter comme loi du royaume. » Article additionnel dans la loi du 10 octobre ajouté à la demande de Camus : « Il sera apporté une expédition de la loi, signée, scellée et contresignée, à l'Assemblée nationale, pour être déposée dans les archives. » Un nouveau texte sera nécessaire le 5 novembre 1789 révisé le 13 juin 1791, la version définitive figurant dans la Constitution de 1791 au titre III, chapitre 3, section 3, articles 6 à 8

5 novembre 1789 apparition dans le texte des articles de constitution du terme de « lois ». Le décret de ce jour rassemble les articles 7, 8 et 9 adoptés le 8 octobre et le décret du 10 octobre en un même texte unique et ajoute ensuite que « Les décrets sanctionnés porteront le nom et l'intitulé de lois. »

30 novembre 1789 premier envoi aux Archives nationales des expéditions authentiques des lois adoptées par l'Assemblée constituante entre le 4 août et le 3 novembre 1789

2 novembre 1790 rapport préparatoire de Thouret : « Dans la Constitution actuelle, la loi est complète aussitôt que le décret est sanctionné. Les corps administratifs et les tribunaux ne sont employés que comme les instruments de la notification. Elle est envoyée à tous également : 1° pour qu'ils la *connaissent*, afin de s'y conformer ; 2° pour qu'ils la *transcrivent*, afin de pouvoir toujours la consulter ; 3° pour qu'ils la *publient*, afin que le peuple soit instruit de ce qu'elle ordonne. La transcription n'ajoute rien à la loi ; et quant à la publication, son objet est rempli dès lors que la loi a été publiée, soit par le corps administratifs soit par le tribunal du territoire. Si l'obligation de publier est imposée également à tous deux, ce n'est pas parce qu'une de ces deux publications est regardée ou comme plus nécessaire, ou comme ayant plus de valeur que l'autre ; c'est encore moins parce que la loi aurait besoin d'une seconde publication, pour obliger ceux à qui elle a été notifiée une fois : mais il est bon que le peuple apprenne, par la double publication, que les deux autorités, administrative et judiciaire, concourront pour faire exécuter la loi. ». C'est cette publication qui rend la loi obligatoire. L'unicité de la loi dans sa forme est garantie par le dépôt de « la preuve » aux archives et l'engagement de la responsabilité du ministre de la Justice : « pour l'avenir l'usage exclusif des formules décrétées constitutionnellement pour la sanction, d'en faire déposer la preuve à vos archives et d'assurer à cet égard la responsabilité du ministre. »

Ce décret fait cesser cette distinction qui « suppose une différence réelle dans la valeur de la loi. » Après ce décret la loi est unifiée sous l'intitulé unique de loi, les termes de lettre-patente et proclamation disparaissent de l'Assemblée nationale, elle est envoyée sans exception aux corps administratifs, tribunaux et municipalités.

La loi se matérialise par deux originaux en parchemin signés par le roi, contresignés par le ministre et scellés du sceau de l'Etat, un reste au dépôt de la chancellerie et l'autre est remis aux archives nationales, et par des exemplaires imprimés sur du papier à forme particulière, marqués d'un timbre sec du sceau de l'Etat, et certifiés par le ministre pour servir aux envois de la loi aux corps administratifs et aux tribunaux. La signature du roi sur les exemplaires imprimés certifie qu'ils sont conformes aux originaux authentiques de la loi. (art 5). Les envois aux administrations des départements seront fait par « le ministre ayant la correspondance des départements » donc l'intérieur, et aux tribunaux

de district par le ministre de la justice. Après transcription sur les registres de l'administration, l'exemplaire imprimé sera déposé aux archives du département (art 6 et 7). Ils reçoivent en même temps d'autres exemplaires non timbrés, non certifiés qu'ils doivent vérifier d'après l'exemplaire timbré et certifié avant de les adresser en même temps aux administrations des districts (art 8) qui elles-mêmes transcriront dans leur registre avant de les déposer dans leurs archives. Etc.,

Jusqu'à la fin de juillet 1792, le ministre de la Justice adresse aux Archives nationales les originaux authentiques des lois et les notes des lois. Mais avec les événements du 10 août 1792, le terme est remplacé par « décrets ». Le ministre de la Justice adresse alors aux Archives les minutes des décrets à valeur égale avec la typologie précédente. Les notes des minutes des décrets portent alors la date de l'apposition du sceau, mode exécutoire qui remplace la sanction du roi.

Janvier 1793 le terme de lois réapparaît dans la correspondance entre le ministre de la Justice et l'archiviste.

## **Minute**

Forme très ancienne de l'original d'un acte officiel telle que le définit la jurisprudence d'Ancien Régime. Entre juin 1789 et le 4 août 1789, les constituants emploient le terme de « minute originale » terme que l'on voit apparaître dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 29 juillet 1789 et qu'ils utiliseront pour désigner l'original qui est dressé d'après les délibérations, les arrêtés etc., pris par l'Assemblée. Ils appartiennent à la première classe des Archives, la classe A. Ces minutes originales sont établies en double exemplaire par le secrétariat de l'Assemblée, l'une y restant pour leur besoin propre, notamment pour l'impression qui sert à diffuser les textes auprès des députés, l'autre étant déposée aux archives. (Ce qui est prévu dans le règlement). On peut lui opposer, même si ce dernier terme n'est pas tout à fait adéquat, l'expédition authentique qui est aussi une minute originale, mais élaborée par le ministre de la Justice après la sanction et l'apposition de sceau. La loi du 8 octobre 1789 crée officiellement l'existence de l'expédition authentique des lois qui prend place dans la classe D de Camus. L'expédition constitue la grosse, c'est-à-dire la minute qui reste au destinataire. C'est le bureau des procès-verbaux (1er bureau) qui élabore les minutes.

Tout au long de la Révolution, ces minutes originales des procès-verbaux continuent à exister, on les retrouve catégoriser dans les règlements intérieurs de la Législative, du 28 octobre 1791, et dans celui de la Convention, du 18 septembre 1791.

## **Procès-verbal**

17 juin 1789 Dès la réunion en Assemblée nationale, c'est l'acte législatif suprême revendiqué par la toute jeune Assemblée nationale. Il est proprement le compte-rendu de la parole des représentants nationaux, de leur décision. Les procédures liées au procès-verbal sont définies dans le règlement de l'Assemblée nationale du 29 juillet 1789 : chapitre 1, article 9, chapitre 7 article 2, chapitre 8.

Jusqu'en octobre 1789 il est l'acte sacré par excellence et confère de ce fait une place particulière à ceux qui sont chargés de sa rédaction c'est-à-dire les députés qui sont élus secrétaires, temporaires, de la Constituante.

17 août 1789 Camus met en place la hiérarchisation de la documentation produite par le corps législatif, les procès-verbaux occupe la première des trois classes créées. Le terme de décret lui sera substitué avec le même sens. Entre le 28 octobre 1789 et le 12 novembre, Camus, président de l'Assemblée nationale, fait élaborer des « Minutes originales des décrets prononcés » et les fait verser dans la classe A : les pièces de cet ensemble sont désignées comme « Extraits du procès-verbal » mais Camus a rayé ce terme de procès-verbal et l'a remplacé par décret<sup>576</sup>.

Octobre 1789 le procès-verbal n'est plus qu'une étape nécessaire, mais certes toujours primordiale dans l'élaboration du travail législatif dans l'enceinte de l'Assemblée. Le procès-verbal gardera cependant toujours une place à part dans la l'élaboration des savoirs législatifs de l'Assemblée en tant que source primaire du droit.

## **Renvoi**

N'est pas un document en lui-même mais désigne plus le fait de transmettre un acte législatif aux ministres qu'il s'agisse d'un décret ou d'un extrait

---

<sup>576</sup>AN, C//30, dossier 246





## **Annexe 3**

### **Organigramme du Comité des décrets à l'Assemblée nationale, 1789- 1795**

En raison, de l'évolution administrative des institutions qui procède par chevauchement d'espace, par intégration momentanée ou permanente de services, du fait des changements permanents des noms des différents intervenant à l'Assemblée nationale et enfin du fait des jeux de mises en concurrence des organes, cet organigramme simplifié inscrit dans la chronologie de la période 1789-1795 permet de synthétiser ces mutations.

Chronologie	Secrétariat de l'Assemblée nationale	Archives de l'Assemblée [entre crochet, désigne des variations du nom créées par l'institution elle-même ou par des institutions partenaires]	Comité des décrets [entre crochet, désigne des variations du nom créées par l'institution elle-même ou par des institutions partenaires]	Autres organismes de l'Assemblée nationale ou autres institutions extérieures	Commissions permanentes	Commissions temporaires
Juin 1789	bureau des procès-verbaux					
29 juillet 1789		Archives de l'Assemblée				
21 novembre 1789			Commission de la surveillance de l'envoi des lois [Comité des quatre]		commissaires aux Archives	
13 février-4 septembre 1790						Commission d'organisation des archives, Gossin du comité de constitution, Comité des finances, des 4 inspecteurs des bureaux et Camus (rapporteur Gossin)
6 juillet 1790			Comité de la collation des décrets et de la surveillance de l'envoi des lois			
4-7 septembre 1790		Archives nationales				
12 novembre 1790		[Comité des Archives]				
Octobre 1791	Secrétariat de l'Assemblée nationale	Archives nationales	Comité des décrets			Commission d'inspection des archives des comités formée de 10 commissaires, Daverhoul, Fauchet, Guyton-Morveau, Vergniaud, Turpetin, Debranges, Goujon, Rühi, Vimar et Dehaussy-Robecourt rapporteur
	bureau des procès-verbaux	section des archives	bureau des décrets			
Novembre 1791					commissaires aux Archives	
Octobre 1792		Archives nationales	Comité des décrets et des procès-verbaux		11 octobre 1792 commissaires des archives Baudin et Jean Borie	1er octobre 1792 Commission distribution et impression : Camus, Dévérité, Lanjuinais, Bréard ; rapporteur Camus
			bureau des décrets	Secrétariat : 1 commis Pendant les séances de la Convention nationale : 2 commis	Commission centrale	2 octobre 1792 Commission des archives (Mailhe, Lepeletier de Saint-Fargeau, Isoard, Duprat, Jean Julien, Grégoire, Jean-Bon-Saint-André, Ruault) rapporteur Grégoire
			bureau des procès-verbaux			
			bureau des renvois et correspondance			
	Secrétariat	section des archives				

Chronologie	Secrétariat de l'Assemblée nationale	Archives de l'Assemblée [entre crochet, désigne des variations du nom créées par l'institution elle-même ou par des institutions partenaires]	Comité des décrets [entre crochet, désigne des variations du nom créées par l'institution elle-même ou par des institutions partenaires]	Autres organismes de l'Assemblée nationale ou autres institutions extérieures	Commissions permanentes	Commissions temporaires
Novembre 1792		Archives nationales	Comité des décrets et des procès-verbaux		6 novembre 1792 commissaires pour la surveillance de la traduction des décrets au ministère de la Justice : Dentzel, Rulh, Rewbell, Meillan, Cadroy, Grégoire, Léonard Bourdon	
			bureau des décrets	Secrétariat : 1 commis pendant les séances de la Convention nationale : 2 commis		
			bureau des procès-verbaux			
			bureau des renvois et correspondance			
	Secrétariat	section des archives				
14 prairial an II		Archives nationales	Comité des décrets et des procès-verbaux			
		Intérim des commissaires aux archives depuis le 2 avril 1793 (captivité de Camus)	bureau des décrets			
			bureau des procès-verbaux		Commission de la surveillance de l'envoi des lois du Comité de Salut public	
			commissaire de la correspondance			
	Secrétariat	section des archives				
messidor an II						Commission des archives [Comité des archives] rapporteur Dubois
7 fructidor an II	Secrétariat	Archives nationales	Comité des décrets, procès-verbaux et archives			
		Intérim des commissaires aux archives (dont Baudin membre du comité à partir du 19 fructidor 3 (5 septembre 1794)	bureau des décrets			
			bureau des procès-verbaux			
			commissaire de la correspondance			
			section des archives	Agence temporaire du triage des titres Section des archives domaniales Section des archives judiciaires Dépositaires en départements		
16 frimaire an III						Commission pour la correction des abus existants dans les commissions exécutives : Danjou est nommé pour le comité



## Annexe 4

# Députés de la Convention nationale membres du Comité des décrets et procès-verbaux et du Comité des décrets, procès-verbaux et archives

**18 octobre 1792- 3 brumaire an IV  
(25 octobre 1795)**

### Sources :

*Base de données historiques des députés français depuis 1789*, Assemblée nationale, accessible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore/>

BIARD Michel, 2002, *Missionnaires de la République. Les représentants du peuple en mission (1793-1795)*, CTHS, Paris

KUSCINSKI A., 1973, *Dictionnaires des conventionnels*, Edition du Vexin Français, Yvelines

*Girondins et Montagnards*, Acte du colloque, Sorbonne, 14 décembre 1975, Bibliothèque d'Histoire révolutionnaire, 3ème série, n°19, Société des études robespierristes, Paris

LEMAY Edna Hindie, 1991, *Dictionnaire des Constituants, 1789-1791*, Oxford, Librairie du bicentenaire de la Révolution française, Voltaire foundation

LEMAY Edna Hindie, 2007, *Dictionnaire des Constituants, 1791-1792*, Paris, Ferney-Voltaire, Centre international d'étude du XVIIIe siècle

### Abréviations utilisées :

P      président

S      secrétaire

pv      inspecteur des procès-verbaux

corresp      commissaire de la correspondance

corresp admin      commissaire de la correspondance et des relations avec les corps administratifs

[illegible]

[illegible]

Noms des députés	Département	Appartenance politique connue	Date d'entrée	Date de sortie	11 oct 1792	15 novembre 1792 (renouvellement par présidence et secrétaire (pas de changement))	22 déc 1792 (renouvellement par moitié)	10 janvier 1793 (renouvellement du bureau)	1er février 1793 (arrête la liste des membres au 30 janvier)	3 juin 1793 (élection P et S le 14, renouvellement du P et du S le 25 suite au scrutin pour complément du 24)	3 août 1793 (décret autorisant la nomination de 8 autres commissaires les vvx se présentent le 3, le 19 – information du bureau le 24)	16 vendémiaire an 2 -7 octobre 1793) (réorganisation du bureau sans scrutin)	10 brumaire 2 (31 oct 93) (présentation de la liste par le CSP à la Conv Na)	26 brumaire 2 (réorganisation n bureau)
DRULHE			11 octobre 1792	22 décembre 1792										
DUPUIS (Charles)			11 octobre 1792	22 décembre 1792										
DUROY	Eure	MONTAGNE	14 frimaire 3 (4 décembre 1794)	13 pluviôse 3 (1er février 1795)										
ENGERRAN		GIRONDIN	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)	13 pluviôse 3 (1er février 1795)										
ENJUBAULT	Mayenne	MONTAGNE	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)										
ESCHASSERIAUX JEUNE	Charente-inférieur	MONTAGNE	3 août 1793	19 nivose 2 (8 janvier 1794)							à partir du 11/10			P
FORESTIER	Allier	MONTAGNE	11 octobre 1792	20 décembre 1792										
FOUSSEDOIRE		MONTAGNE	10 janvier 1793	3 août 1793										
FREMANGER	Eure-et-Loir	MONTAGNE	3 août 1793	14 vendémiaire 2 (5 octobre 1793)							com cent			
			19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)										
GANGIACOMY			10 janvier 1793	26 janvier 1793										
GAUTIER	Ain	MONTAGNE	10 janvier 1793	26 janvier 1793										
GOMAIRE	Finistère	GIRONDIN	23 frimaire 3 (13 décembre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)										
GROSSE-DUROCHER	Mayenne	MONTAGNE	10 janvier 1793	3 août 1793										
HUBERT			24 pluviôse 3 (12 février 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)										
LALOY	Haute-Marne	MONTAGNE	11 octobre 1792	3 août 1793				P		archives				
			10 pluviôse 2 (29 janvier 1795)	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1795)										
LE BLANC	Bouches-du-Rhône	MONTAGNE	10 pluviôse 2 (29 janvier 1795)	14 ventôse 3 (22 février 1795)										
LEHAULT	Sarthe	GIRONDIN	23 prairial 3 (11 juin 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)					corresp					
LEJEUNE	Indre	MONTAGNE	1er février 1793	3 août 1793					corresp					
LEMOINE (Manche)		MONTAGNE	11 octobre 1792	20 décembre 1792										
LOFFICIAL		GIRONDIN	19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)										
MAIGNEN (de la Vendée)	Vendée	MONTAGNE	10 pluviôse 2 (29 janvier 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)										
MARBOS	Drôme	GIRONDIN	10 pluviôse 2 (29 janvier 1794)	26 germinal 3 (15 avril 1795)										
MAUDNY			11 octobre 1792	22 décembre 1792										
MONNEL	Haute-Marne	MONTAGNE	1er février 1793	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)					est présent dès la veille	pv	P	pv		
MOUYSET			26 germinal 3 (15 avril 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)										
PERARD	Maine-et-Loire	MONTAGNE	3 juin 1793	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)						corresp admin	pv	archives		corresp
PERSONNE	Pas-de-Calais	GIRONDIN	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)	23 brumaire 3 (13 novembre 1794)										
POISSON			11 octobre 1792	22 décembre 1792	P	P								
PRESSAVIN	Rhône-et-Loire	MONTAGNE	10 janvier 1793	3 juin 1793										
QUIROT		GIRONDIN	10 janvier 1793	3 juin 1793					corresp					
RICHOU	Eure	GIRONDIN	23 nivôse 3 (12 janvier 1795)	26 germinal 3 (15 avril 1795)										
RUHL	Bas-Rhin	MONTAGNE	15 novembre 1792	22 décembre 1792										
SALMON	Sarthe	GIRONDIN	10 janvier 1793	1er février 1793										
SOULIGNAC		GIRONDIN	11 octobre 1792	20 décembre 1792										
VERNEREY	Doubs	MONTAGNE	11 octobre 1792	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)	pv	pv			commis centrale	corresp admin	S	archives		archives
VIQUY		GIRONDIN	13 brumaire 3 (3 novembre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)										
VINET	Charente-inférieur	MONTAGNE	3 août 1793	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)							corresp admin	pv suppléa	P	S
VOULLAND	Gard	MONTAGNE	19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)										



[illegible]



## **Annexe 5**

**Députés des Comités des décrets, par  
assemblées révolutionnaires, avec  
leurs professions, les dates de leurs  
mandants, les rapports et décrets  
présentés par chacun des députés**

**21 novembre 1789 - 3 brumaire an  
IV (25 octobre 1795)**

DEPUTES	Profession avant la Révolution et sous la Constituante	Date d'entrée	Date de sortie	Nature des rapports et propositions présentés à l'Assemblée nationale	Nombre de rapports	Nombre de décrets adoptés sur rapport préalable	
CONSTITUANTE							
Alexandre de Lameth député de la noblesse ; appartient à la Société des Trente, au Club des Jacobins	Militaire	21 novembre 1789	21 septembre 1791	Rapport (à la demande de la Constituante du 13 mars 1790) et décret sur les délais et le coût de l'envoi des décrets (23 mars 1790)	1	1	
Fréteau de Saint-Just député de la noblesse ; appartient à la Société des Trente	Conseiller au Parlement	21 novembre 1789	21 septembre 1791				
Malouet, député du Tiers Etat	Intendant	21 novembre 1789	21 septembre 1791	Proposition et décret formalisant le libellé du titre des décrets (5 janvier 1791)	1	1	
Le Chapelier, député du Tiers Etat ; appartient au Club des Jacobins, puis d ela Société de 1789	Avocat	21 novembre 1789	21 septembre 1791				
Bouche, député du Tiers Etat	Avocat	6 juillet 1790	21 septembre 1791	Proposition et décret relatif à la création d'un registre d'enregistrement des décrets sanctionnés ou acceptés (23 mars 1790)	3	2	
				Rapport (à la demande de la Constituante du 13 juin 1790) et décret sur la collation des décrets, sanctionnée le 11 (6 juillet 1790)			
				Rapport inachevé (à la demande de la Constituante du 13 mai 1791) sur la réduction des coûts d'envoi des décrets			
Emmery, député du Tiers Etat	Avocat	6 juillet 1790	21 septembre 1791				
					Total : 5	4	
LEGISLATIVE							
Bernard	Avocat	15 octobre 1791	15 septembre 1792				
Dameron	Homme de loi, Président du tribunal du district de la Charité sous la Constituante	15 octobre 1791	15 septembre 1792	Rapport (à la demande du comité répondant la demande du commissaire du roi auprès du tribunal d'Orléans) pour affecter un secrétaire auprès du commissaire du roi (30 mars 1792)	2		
Girod	Homme de loi	15 octobre 1791	15 septembre 1792				
Jouffret de Bonnefons	Procureur général syndic de l'Allier	15 octobre 1791	15 septembre 1792	Rapport (à la demande du comité) et décret rejeté par la Législative sur la régularité dans la forme à apporter à la rédaction du préambule des décrets d'urgence (15 et 16 novembre 1792 – T. 35 p.86)	5	2	
				Rapport (à la demande de la Législative) et décret sur les moyens d'accélérer la formation de la Haute cour nationale (28 janvier 1792)			
				Rapport (à la demande du comité) sur le Mémorial périodique des lois nouvelles envoyé par Duranthon, ministre de la Justice demandant l'autorisation de l'envoyer aux tribunaux (24 avril 1792) – refusé			
				Rapport avec Dameron (à la demande du comité) et décret sur l'organisation du bureau des procès-verbaux (rapport : 21 mai 1792, décret du 24 mai 1792)			
				Rapport (à la demande du comité et sur une pétition du greffier de la Haute cour) sur l'augmentation du traitement du greffier (26 juin 1792)			
Monysset	Juge	15 octobre 1791	13 mai 1792	Rapport (à la demande du ministre de la Justice) et décret dérogatoire à toute loi précédente, autorisant le ministre de la justice à ne publier par voie d'affiche que les résultats des décrets de liquidation sans les annexes	4	3	
				Rapport et décret relatif à la transmission de toutes les pièces nécessaires à la Haute Cour au Comité des décrets, chargeant le Comité de la rédaction des actes d'accusation (28 janvier 1792)			
				Rapport (à la demande du comité) sur la tenue des registres du comité et sur l'organisation du comité (1er novembre 1792)			
				Rapport et décret sur la collation des décrets et l'aliénation des biens nationaux faite par la Constituante (3 novembre 1792)			
Oudot	Substitut du procureur du Parlement de Dijon, puis commissaire du roi au tribunal de Beaune sous la Constituante	15 octobre 1791	15 septembre 1792	Rapport (à la demande du comité répondant à la demande des Grands procureurs) sur le problème de l'exiguïté de leurs locaux	2		
				Rapport (à la demande du comité – pétition de Dutilloy lieutenant colonel de la gendarmerie national chargé du transport des actes et pièces d'accusation jusqu'à la Haute cour nationale) sur la prise en charge des frais de voiture des gendarmes pour le service auprès de la Haute cour (12 février 1792)			

Poisson de Coudre ville	Avocat puis président du tribunal de Saint-Lô et administrateur de la Manche sous la Constituante	15 octobre 1791	15 septembre 1792	<i>Rapport</i> (à la demande du comité) sur la liquidation du 16ème dû aux municipalités sur la vente des biens nationaux (21 mai 1792)	2		
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité suite à une demande du ministre de la Justice relayée par Camus) sur les moyens d'accélérer la collation des décrets relatif aux municipalités qui ont acheté des biens nationaux (25 mai 1792)			
Pontard	Curé puis Evêque constitutionnel de la Dordogne	15 octobre 1791	15 septembre 1792				
Brémontier	Négociant	13 mai 1792	15 septembre 1792	<i>Rapport</i> (à la demande de la Législative) sur l'arriéré dans l'envoi à l'exécution des décrets de l'Assemblée constituante qui n'avaient pas été signés avant la fin de la session et <i>décret</i> sur l'emploi de commis inoccupés dans les autres comités pour y remédier (22 juin 1792)	2	1	
				<i>Rapport</i> (à la demande conjointe du comité et du Comité de législation) sur une loi additionnelle au décret concernant les récusations (12 juillet 1792)			
					Total : 17	6	
CONVENTION NATIONALE							
Albouys	Juge du tribunal de Cahors	11 octobre 1792	3 juin 1793				
Auger (de l'Oise)	Procureur du bailliage de Chaumont, adm. Du district de Chaumont en 1789	3 août 1793	13 brumaire III (3 novembre 1794)	<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> sur l'augmentation des appointements des secrétaires-commis du comités (15 août 1793)	1	1	
				<i>Rapport avec Monnel</i> du 13 messidor an II (voir à Monnel)			
		26 germinal III (15 avril 1795)	3 brumaire IV (25 octobre 1795)				
Bar	Avocat, procureur du bailliage de Thionville puis greffier de cette municipalité avant son élection	3 juin 1793	3 août 1793				MONTAGNE
Battelier		3 juin 1793	3 floréal II (22 avril 1794)	<i>Rapport et décret</i> réglementant les autorisations accordées à des commis d'être présents au secrétariat de l'Assemblée (30 juin 1793)	4	4	MONTAGNE
	Horloger, puis maire de Vitry avant son élection			<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> approuvant la Table des décrets élaborée par Giraud, chef du bureau des décrets du comité (31 juillet 1793)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> obligeant les administrateurs à réimprimer les lois concernant les justices de paix pour que chaque juge ait sa collection (7 août 1793)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> relatif à la correction des procès-verbaux de séances de la Convention des 31 mai au 2 juin 1793 que le comité fera avec les secrétaires			
		26 germinal 3 (15 avril 1795)	3 brumaire IV (25 octobre 1795)				
Baudin	Précepteur, directeur des poste à Sedan ; maire en 1790	19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	26 germinal III (15 avril 1795)	<i>Rapport</i> (à la demande du comité) sur les intentions du Comité d'instruction publique de se faire autoriser par la Convention nationale de retire des Archives nationales différents livres pour les déposer dans leur propre bibliothèque (3 brumaire an III – 24 octobre 1794)	1	1	GIRONDIN
Beauchamps	Employé des douanes ; juge au tribunal de Donjon avant son élection	3 août 1793	14 vendémiaire II (5 octobre 1793)				
Becker	Commerçant et exploitant de 8 paroisses à dîmes ; administrateur du district de Sarreguemines en 1791, juges de paix de Saint-Avoid	23 octobre 1792	16 nivôse III (5 janvier 1795)	<i>Rapport</i> (à la demande du comité) à présenter à la Convention sur le retard pris dans la rédaction des procès-verbaux de l'Assemblée (1er février 1793) et <i>arrêt interne</i> sur le fonctionnement et les procédures des procès-verbaux (8 février 1793)	1	1	GIRONDIN
Bezard (de Loire)	Homme de loi, chef de légion de la garde nationale avant son élection	10 janvier 1793	3 août 1793	<i>Rapport</i> (à la demande du comité pour les besoins propres au comité) sur la situation « passée, présente et future » du comité (1er février 1793)	4	1	MONTAGNE
				<i>Demande</i> (au nom du comité) à l'Assemblée 1° si le comité est autorisé à appeler les suppléants en cas de démission 2° « de faire rétablir l'ordre qui devrait continuellement y régner afin que les commis secrétaires du comité qui y prennent note des décrets ne soient pas troublés et injuriés comme ils le sont journellement par les journalistes et commis journalistes qui viennent y recueillir les décrets et qui emportent souvent des pièces importantes ainsi que l'a déclaré au comité Pacquenzery assis à la table des secrétaires. » (1er février 1793)			
				<i>Arrêt interne</i> (adopté par le comité) sur le renvoi des pièces et des actes d'accusation à la Commission des six près le Tribunal extraordinaire et demandant l'autorisation à la Convention (15 et 20 mars 1793) <i>Décret</i> adopté le 26 mars 1793			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> sur la refonte du règlement du comité (24 mai 1793)			

Bissy	Avocat ; juge au tribunal de Mayenne en 1790	11 octobre 1792	18 décembre 1792	Rapport (à la demande du comité) et décret sur la réunion du Comité des décrets et du bureau des procès-verbaux (rapport du 18 octobre ; décret du 25 octobre 1792)	3	3	MONTAGNE
				Rapport (à la demande du comité) et 3 décrets sur les appointements du secrétaire surveillant la rédaction des procès-verbaux ; sur les expéditions des décrets adoptés avant le 10 août 1792 ; sur la vérification des états certifiés de réception des expéditions des lois par les corps administratifs et des tribunaux sur l'envoi des lois (6 novembre 1792)			
				Rapport (à la demande du comité) et décret autorisant le comité à remettre au ministre de la Justice les pièces servant de base aux décrets et actes d'accusation pour qu'il les transmette aux tribunaux (2 décembre 1792)			
Blaux	Conseiller du Prince Slam-Slam et du roi de Pologne ; procureur général syndic de Sarreguemines avant son élection	23 octobre 1792	1er février 1793	Rapport (à la demande de la Convention suite au décret du 20 septembre 1792) sur les commis qui auraient le droit d'obtenir des gratifications (21 septembre 1792) – décret d'acceptation de la liste (18 décembre 1792)	2		GIRONDIN
				Rapport (à la demande du comité) sur l'admission de 2 commis au comité (28 décembre 1792)			
		3 juin 1793	14 vendémiaire II (5 octobre 1793)				
		23 nivôse 3 (12 janvier 1795)	17 germinal III (6 avril 1795)				
Bonguyod		13 brumaire 3 (3 novembre 1794)	3 brumaire IV (25 octobre 1795)				GIRONDIN
Borie	Avocat ; maire en 1790 puis administrateur du directoire de Corrèze	11 octobre 1792	22 décembre 1792				MONTAGNE
Bouillerot-Demarsenne	Procureur des impositions de l'élection de Bernay ; receveur du district de Bemay en 1790	3 août 1793	13 brumaire 3 (3 novembre 1794)				MONTAGNE
Cazeneuve	Chanoine de la cathédrale de Gap ; conseiller municipal de Gap en 1790	11 octobre 1792	22 décembre 1792				GIRONDIN
Cochon-l'apparent	Conseiller du présidial de Fontenay-le-Comte	11 octobre 1792	20 décembre 1792				MONTAGNE
Cordier (de Seine-et-Marne)	Notaire, archiviste feudiste ; maire de Coulommiers en 1790	5 août 1793	3 brumaire IV (25 octobre 1795)				MONTAGNE
Cornilleau	Notaire	23 floréal 3 (12 mai 1795)	3 brumaire IV (25 octobre 1795)				
Cosnard	Commerçant	3 août 1793	9 pluviôse an II (28 janvier 1794)				
Danjou	Profession inconnue avant la Révolution ; procureur général syndic de Beauvais	29 pluviôse 2 (17 février 1794)	3 floréal II (22 avril 1794)				MONTAGNE
		19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	3 brumaire IV (25 octobre 1795)	Rapport en forme de mémoire : L'Agence de l'envoi des lois considérées sous les rapports constitutionnels (à la demande du comité) et décret sur un nouveau mode d'impression, envoi et promulgation des lois 8 pluviôse an III (27 janvier 1795)			
Delecloy	Notaire	6 février 1793	3 juin 1793				GIRONDIN
		3 août 1793	9 pluviôse an II (28 janvier 1794)				
Descamp	Homme de loi ; procureur général syndic de Lectoure (Gers) en 1790	1er février 1793	9 pluviôse an II (28 janvier 1794)				GIRONDIN
		23 nivôse 3 (12 janvier 1795)	26 germinal III (15 avril 1795)				
Drulhe	Curé, prête serment	11 octobre 1792	22 décembre 1792				
Dupuis (Charles)	Chaire d'éloquence	11 octobre 1792	22 décembre 1792				
Duroy	Avocat ; membre du directoire du district de Bemay en 1790	14 frimaire 3 (4 décembre 1794)	13 pluviôse III (1er février 1795)				MONTAGNE
Engerran	Homme de loi	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)	13 pluviôse 3 (1er février 1795)				GIRONDIN
Enjubault	Notaire ; maire avant son élection	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)				MONTAGNE
Eschasseriaux jeune	Médecin ; administrateur du district de Saintes avant son élection	3 août 1793	19 nivose 2 (8 janvier 1794)				MONTAGNE
Forestier	Homme de loi ; procureur général syndic de Cusset en 1790	11 octobre 1792	20 décembre 1792				MONTAGNE
Foussedoire	Maître de pension ; administrateur du département du Loir-et-Cher avant son élection	10 janvier 1793	3 août 1793				MONTAGNE
Fremanger	Huissier à verge du Châtelet de Paris ; procureur général syndic de Dreux avant son élection	3 août 1793	14 vendémiaire 2 (5 octobre 1793)				MONTAGNE
		19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)				

<b>Zangiacomy Gautier</b>		10 janvier 1793	26 janvier 1793				
<b>Gomaire</b>	Vicaire général de la cathédrale de Quimper, puis administrateur du département	10 janvier 1793	26 janvier 1793				MONTAGNE
		23 frimaire 3 (13 décembre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)	<i>Rapport</i> (à la demande du comité), <i>arrêt</i> du comité et <i>décret</i> sur l'autorisation donnée au particulier de réclamer les titres non féodaux et de procédures qui se trouvent dans les dépôts judiciaires (22 pluviôse an III – 10 février 1795)	1	1	GRONDIN
<b>Grosse-Durocher</b>	Propriétaire et cultivateur puis administrateur du département de Mayenne en 1790	10 janvier 1793	3 août 1793				MONTAGNE
<b>Hubert-Dumanoir</b>	administrateur du département de la Manche en 1790	24 pluviôse 3 (12 février 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)				
<b>Laloy</b>	Médecin	11 octobre 1792	3 août 1793	<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> autorisant le comité à appeler les suppléants des députés morts ou démissionnaires (5 février 1793)	2	2	MONTAGNE
		10 pluviôse 2 (29 janvier 1794)	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)	<i>Rapport</i> (à la demande du comité) sur les individus suspects (3 floréal an II – 22 avril 1794)			
<b>Le Blanc</b>	Conseiller au Parlement de Provence	10 pluviôse 2 (29 janvier 1794)	14 ventôse 3 (22 février 1795)				MONTAGNE
<b>Lehault</b>	Avocat, receveur	23 prairial 3 (11 juin 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)				GRONDIN
<b>Lejeune</b>	Avocat	1er février 1793	3 août 1793				MONTAGNE
<b>Lemoine (Manche)</b>	Officier de justice	11 octobre 1792	20 décembre 1792				MONTAGNE
<b>Lofficial</b>	Lieutenant général de baillage	19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)	<i>Rapport</i> (à la demande du comité et du comité des finances) et <i>décret</i> pour rendre compte des réclamation des agents des dépôts de la commune de Paris qui demandent le paiement de leurs appointements (7 vendémiaire an III - 28 septembre 1794)	3	3	GRONDIN
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> sur la nomination des chefs des sections domaniale et judiciaire (29 vendémiaire an III – 20 octobre 1794)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité et en concertation avec le comité des finances) et <i>décret</i> sur l'organisation du travail de l'Agence temporaire des titres (rapport 16 frimaire an III – 6 décembre 1794, décret 3 brumaire an III – 13 novembre 1794))			
<b>Maignen (de la Vendée)</b>	Exploitant puis administrateur	10 pluviôse 2 (29 janvier 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)				MONTAGNE
<b>Marbos</b>	Curé puis maire en 1790	10 pluviôse 2 (29 janvier 1794)	26 germinal 3 (15 avril 1795)				GRONDIN
<b>Mauduyt</b>	Membre de directoire à Nemours	11 octobre 1792	22 décembre 1792				
<b>Monnel</b>	Curé	1er février 1793	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)	<i>Rapport</i> (à la demande du comité), <i>et décret</i> sur l'absence de réponse de députés de la Convention absents pour congé en application du décret du 8 mars 1793 révoquant tous les congés (rapport 22 mars 1793, décret 27 mars 2012)	16	16	MONTAGNE
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> autorisant le rappel des suppléants suite à la démission de 2 députés (5 avril 1793)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> autorisant le comité à écrire directement aux députés absents sans passer par les procureurs généraux syndics (9			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> présentant la liste des députés démis et les suppléants appelés en remplacement, les absences étant dorénavant soumises à l'approbation du Comité de sûreté générale (15 juillet 1793)			
				<i>Rapport (à la demande du comité) et décret</i> demandant que l'imprimeur du Conseil exécutif provisoire adresse au CDPV, cinq exemplaires de toutes les lois de la Législative et de la Convention(12 août 1793)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> en application du décret du 5 brumaire an II (26 octobre 1793) la datation des lois à partir de l'achèvement et de la relecture de la loi, autorisation donnée au comité des décrets d'employer le nombre de commis nécessaires pour que les minutes des procès-verbaux soient collationnées, vérifiées et approuvées par les inspecteurs des procès-verbaux avant la signature 26 brumaire an II (16 novembre 1793)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> interdisant d'enlever les décrets du bureau des procès-verbaux tant qu'ils n'auront pas été collationnés, après vérification l'impression et l'édition pourront être autorisées par le comité (9 nivôse an II – 26 décembre 1793)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> l'insertion des lois dans le procès-verbal se fera le jour où la dernière rédaction aura été proposée (7 pluviôse an II – 26 mars 1794)			
				<i>Rapport</i> avec <b>Auger</b> (à la demande de la Convention, conjoint avec le Comité de salut public) sur la désignation de l'insertion « au Bulletin » en fin de décret 13 messidor an II (1er juillet 1794)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> relatif à l'impression des lois d'intérêt général au <i>Bulletin des lois</i> et les autres au <i>Bulletin de correspondance</i> avec mention de l'insertion sur le décret (30 thermidor an III – 17 août 1794)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> pour imposer le rythme de la décade pour l'envoi par les autorités constituées et par les fonctionnaires publics des états de réception des <i>Bulletins des lois</i> , états qui leur ont été transmis par l'Agence de l'envoi des lois 19 fructidor an II (5 septembre 1794)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> demandant au ministre de l'Intérieur d'envoyer 5 exemplaires des lois de la Législative et de la Convention nationale (23 vendémiaire an III 14 octobre 1793)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> sur le renvoi des lois aux départements où les dépôts ou les archives ont été pillés (rapport 6 fructidor an II – 12 septembre 1794 – décret 4 brumaire an III (25 octobre 1794)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> chargeant les secrétaires de la rédaction des procès-verbaux de lire et déposer au bureau des procès-verbaux sous 4 jours tous les décrets de thermidor à fructidor, le délai à l'avenir étant fixé à 6 jours (3e jour s.c. - 19 septembre 1794)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> sur la rédaction d'une table alphabétique des décrets commençant au 14 frimaire an II et d'en faire une impression trimestrielle (6 vendémiaire an III – 27 septembre 1794)			
				<i>Rapport</i> (à la demande du comité) et <i>décret</i> sur le rattrapage des signatures anciennes sur les expéditions des procès-verbaux sans signature du fait de la mort ou de la fuite des présidents ou secrétaires			

<b>Monysset</b>	Juge	26 germinal 3 (15 avril 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)			
<b>Perard</b>	Avocat	3 juin 1793	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)			MONTAGNE
<b>Personne</b>	Avoué	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)	23 brumaire 3 (13 novembre 1794)			GIRONDIN
<b>Poisson de Coudreville</b>	Avocat puis président du tribunal de Saint-Lô et administrateur de la Manche sous la Constituante	11 octobre 1792	22 décembre 1792			
<b>Pressavin</b>	Chirurgien	10 janvier 1793	3 juin 1793			MONTAGNE
<b>Quirot</b>	Avocat	10 janvier 1793	3 juin 1793	Rapport (à la demande du comité) pour demander à la Convention l'autorisation d'augmenter les appointements de 2 de leurs commis basés au secrétariat de l'Assemblée	1	GIRONDIN
<b>Richou</b>	Avocat	23 nivôse 3 (12 janvier 1795)	26 germinal 3 (15 avril 1795)			GIRONDIN
<b>Ruhl</b>	Enseignant, archiviste du prince de Linange-Hartenbourg	15 novembre 1792	22 décembre 1792			MONTAGNE
<b>Salmon</b>	Notaire	10 janvier 1793	1er février 1793			GIRONDIN
<b>Soulignac</b>	Avocat	11 octobre 1792	20 décembre 1792			GIRONDIN
<b>Vernerrey</b>	Homme de loi	11 octobre 1792	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)			MONTAGNE
<b>Viqny</b>	Tailleur	13 brumaire 3 (3 novembre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)			GIRONDIN
<b>Vinet</b>	Manufacturier tisseur de laine et officier des milices	3 août 1793	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)			MONTAGNE
<b>Voulland</b>	Juge	19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)			MONTAGNE
<b>Anonyme</b>				Rapport et décret sur les suppléants appelés et admis qui ne toucheront leurs indemnités qu'après avoir fait procéder à la vérification de leurs pouvoirs par les Archives nationales et à leur inscription par le CDPV 24 floréal an II (15 mai 1794)		
				Rapport (à la demande du comité) et décret obligeant les secrétaires qui n'ont pas remis les procès-verbaux sous 10 jours doivent le faire sous peine d'être censuré (24 brumaire an III – 14 novembre 1794)	5	
				Rapport (à la demande du comité) et décret sur les arrêtés des comités pris pour l'exécution des lois d'intérêt général qui seront imprimés par l'imprimerie nationale du Bulletin des lois et envoyés comme le Bulletin, les autres arrêtés seront transmis en manuscrit et envoyés localement 19 frimaire an III – 9 décembre 1794)		
				Rapport (à la demande du comité) et décret qui détermine le mode d'impression et d'envoi des lois (8 pluviôse an III – 27 janvier 1795)		
				Rapport (à la demande du comité) et décret sur la nomination de l'ex-secrétaire pour signer les procès-verbaux non signés par Robespierre et Brival (28 pluviôse an III – 16 février 1795)		
				Rapport (à la demande du comité) et décret sur l'application de la loi du 6e j.c. Le chargenat de faire un rapport sur l'acceptation de la Constitution et des décrets des 5 et 13 fructidor an III et sur la convocation des assemblées électorales (5 vendémiaire an IV – 27 septembre 1795)		
				Total : 44	39	



## **Annexe 6**

### **Chronologie**

Date	Objet
29 juillet 1789	Règlement intérieur de l'Assemblée nationale constituante
17 août 1789	Ordre de travail Armand Gaston Camus
5 octobre 1789	Adoption des 19 premiers articles constitutionnels
8 octobre 1789	Adoption de 3 articles du projet d'organisation du Corps législatif, 7, 8 et 9, sur le consentement royal
10 et 12 octobre 1789	décret sur la formule de promulgation et le <b>dépôt d'une expédition de la loi aux archives</b>
15 octobre 1789	Dernière séance de l'Assemblée nationale constituante à Versailles
3 novembre 1789	décret mettant en vacances les Parlements
5 novembre 1789	Articles de constitution sur la présentation et sanction de la loi et la forme de leur promulgation
21 novembre 1789	création de la commission de surveillance de l'envoi des lois
15 janvier 1790	Un secrétaire-commis est affecté au service particulier de la Commission de la surveillance de l'envoi des décrets
1 février 1790	la pratique fait que les états des lois sanctionnées et acceptées sont adressés à la commission de surveillance de l'envoi des lois
18 février 1790	Décret autorisant les comités à retirer auprès des dépôts des corps administratifs et des cours souveraines les copies des documents qui leur seraient nécessaire
18 février 1790	Cottureau, ingénieur-géographe au comité de constitution est désigné pour conserver les archives de la division du territoire
18 février 1790	Création de la commission du comité de constitution, du comité des finances, des 4 inspecteurs des bureaux et de l'archiviste sur l'organisation des archives
13 mars 1790	le président de l'Assemblée demande à la commission de l'envoi des lois de faire un rapport sur les retards d'envoi et sur leur coût
22 mars 1790	Décret sur l'ordre de travail de l'Assemblée nationale et sur les procédures de travail des comités
23 mars 1790	motion d'Alexandre de Lameth sur les délais à respecter pour l'envoi des décrets
23 mars 1790	sur proposition de Bouche décret relatif à la création d'un registre d'enregistrement des décrets sanctionnés ou acceptés
31 mars 1790	sur proposition de Camus motion sur la forme que doivent avoir les actes dits constitutionnels qui doivent être signés, contresignés et scellés et les formulations à employer
19 mai 1790	Premier rapport de la commission sur l'organisation des archives : mission accordée de proposer « un plan général de tout ce qui concerne l'organisation des Archives nationales, leur sûreté, leur local, l'état, le nombre et le traitement des personnes qui doivent y être employées. »
26 mai 1790	Camus précise au ministre de la Justice que les actes formels d'acceptation de tous les articles constitutionnels se feront sur simple papier, signée du roi et contresigné par le ministre mais non scellés (suite décret du 31 mars 1790)
13 juin 1790	Décret chargeant les commissaires de l'envoi des lois de collationner tous les décrets sanctionnés ou acceptés par le roi avec le texte des décrets tel qu'il est dans les pv, et d'en faire le rapport
20 juin 1790	Camus commence le Recueil des arrêtés des communes, des arrêtés et décrets de l'Assemblée nationale de France : extraire des pv ts les décrets et les arrêtés avec indication de la sanction, acceptation et dates
29 juin 1790	Gossin au nom de la commission réunissant les comités des finances et de constitution, les inspecteurs des bureaux et l'archiviste le rapport préparatoire à la future loi d'organisation des AN (4-7 septembre 1790)
6 juillet 1790	décret de Bouche sur la collation des décrets, sanctionnée le 11 ; naissance du Comité de la surveillance de l'envoi des lois et de la collation des décrets
6 juillet 1790	Camus est autorisé à déménager les archives de l'Assemblée et de prendre toutes mesures d'organisation nécessaire à son service
30 juillet 1790	Guillot, un des commissaires des bureaux, fait adopter l'évacuation du couvent des Capucins de la rue Saint-Honoré pour y installer les Archives, l'Imprimerie Baudouin et les comités
4 et 7 septembre 1790	Loi d'organisation des Archives nationales
12 septembre 1790	Camus crée la classe E des comités

16 septembre 1790	Nomination des 2 commissaires aux Archives Salomon et de la Cour
1er octobre 1790	Installation aux Capucins
<b>15 octobre 1790</b>	<b>Suppression du Parlement, mise sous scellée des archives</b>
2 novembre 1790	décret sur la promulgation, le consentement, l'envoi et le dépôt des lois suite à la suppression des Parlements
5 janvier 1791	Décret sur le titre des lois qui devra être très court pris à l'initiative de Malouet
8 février 1791	Décret prévoyant qu'une Haute Cour de la nation pourra être convoquée exceptionnellement
28 février 1791	Décret sur la collation des décrets d'aliénation des biens domaniaux
31 mars 1791	Décret sur le jugement des crimes de lèse-nation devant la Haute Cour
31 mars 1791	Décret réorganisant le bureau des procès-verbaux et confiant au Comité d'accorder l'autorisation de l'envoi des minutes des décrets à la sanction
10 mai 1791	Décret relatif au modalité de la formation de la Haute Cour
17 juin 1791	Décret relatif à l'organisation du futur Corps législatif
21-25 juin 1791	plusieurs décrets modificateurs de la circulation des décrets suite à la fuite du roi du 19-20 juin 1791
8 juillet 1791	Décret relatif à l'impression et à l'envoi des décrets aux départements selon qu'ils intéressent un département (envoi manuscrit) ou tous les départements (envoi imprimé)
8 août 1791	Débat sur les décrets qui doivent être intégrés à la future Constitution et ceux qui ne doivent pas l'être
9 août 1791	Camus crée les série Get H pour les actes non soumis à la sanction
26 août 1791	décret transférant au pouvoir exécutif la gestion des décrets d'aliénation avec conséquence sur le dépôt de certains documents aux AN / création du ministre de la Justice du bureau de sanction
28 août 1791	Rapport des inspecteurs des bureaux de l'Assemblée nationale sur les travaux et le fonctionnement des comités
3-4 septembre 1791	Constitution
11 septembre 1791	décret qui autorise le garde des archives à remettre au ministre de la justice des copies collationnées, tant des minutes des décrets que des expéditions en parchemins des lois qui manquent aux archives de la chancellerie
21 septembre 1791	Décret qui ordonne le versement des archives des comités aux Archives nationales
26 septembre 1791	Décret sur le rapport de Camus du Comité des pensions sur les gratifications à accorder aux secrétaires-commis du service de la Constituante dont les postes sont
29 septembre 1791	Nomination d'une commission Camus, Bouche, Target pour compléter les décrets d'aliénation des biens nationaux
	Hommage de Bouche de la collection complète des décrets de la Constituante, déposé aux Archives en attendant l'ouverture de la Législative
1 octobre 1791	Election des hauts jurés de la Haute Cour
6 octobre 1791	Création d'une commission temporaire de l'inspection des archives des comités de la Constituante
13 octobre 1791	Rapport de Camus sur le fonctionnement des comités de la Constituante remis à la commission temporaire de l'inspection des archives des comités de la Constituante : <i>Notice générale et particulière des travaux des comités de l'Assemblée nationale constituante, et l'Etat de ces travaux du 30 septembre 1791</i>
23 octobre 1791	Décret relatif au transfert des archives des comités de la Constituante aux comités de la Législative
28 octobre 1791	Décret autorisant les comités à se faire remettre les archives des comités de la Constituante
31 octobre 1791	Le couvent des Capucins est doublé du couvent des Feuillants pour servir de locaux aux comités
3 novembre 1791	Décret (rapport Monysset) sur la collation des décrets d'aliénation des biens domaniaux dans les locaux des Archives Nationales / Election d'un commissaire chargé de la collation des décrets

12 novembre 1791	Décret sur l'expédition, la sanction et l'envoi des décrets
13 novembre 1791	Décret renvoyant à la Constitution pour la promulgation des décrets sanctionnés ou non sanctionnés et refusant tout autre exception
27 décembre 1791	Décret relatif au triage et à l'inventaire général sommaire de tous les papiers déposés par les comités de la Constituante
27 janvier 1792	Le Comité des décrets est chargé de la correspondance, de la réunion des pièces d'accusation, de la rédaction des décrets d'accusation à adresser à la Haute Cour de la Nation
28 janvier 1792	Décret relatif à la transmission de toutes les pièces nécessaires à la Haute Cour au Comité des décrets, chargeant le Comité de la rédaction des actes d'accusation
31 janvier 1792	Décret renforçant les contrôles du Comité des décrets sur le bureau des procès-verbaux et interdisant l'envoi des décrets à la sanction sans leur autorisation
1er février 1792	Création de la Commission centrale
11 février 1792	Rapport du Comité des décrets (Monyssset) et décret, dérogoire à toute loi précédente, autorisant le ministre de la justice à ne publier par voie d'affiche que les résultats des décrets de liquidation sans les annexes
1er mai 1792	Nomination des 2 premiers inspecteurs du Comité au bureau des procès-verbaux (Jouffret et Dameron)
1er mai 1792	Oudot remplace Bernard en tant que commissaire chargé de la collation des décrets
10 mai 1792	Oudot est le 1er commissaire du Comité à la Commission centrale
24 mai 1792	Décret relatif à l'autorité du Comité des décrets sur le bureau des procès-verbaux
1er juin 1792	Nomination par le comité des décrets des chefs de bureau des 5 sections du bureau des procès-verbaux
4 juin 1792	Nomination des 2 commissaires du Comité chargés de la correspondance avec les grands procureurs de la Haute Cour de la nation (Oudot et Brémontier)
22 juin 1792	décret autorisant le comité des décrets à employer le nombre de commis expéditionnaires extraordinaires qu'il jugera convenable pour combler au plus tôt l'arriéré de l'expédition des décrets
2 juillet 1792	Décret modifiant l'impression des lois qui seront toute centralisée sur Paris avant leur promulgation
1er août 1792	Décret chargeant le comité de faire un état des décrets envoyés par les ministres de l'Intérieur et de la Guerre
10 août 1792	En attendant la nomination du nouveau ministre de la Justice, le Comité des décrets est chargé par la Commission des 12 de l'envoi direct des lois aux départements
12 août 1792	Décret nommé ministre de la Justice
15 août 1792	décret sur les actes du pouvoir exécutif / Création du Conseil exécutif provisoire
16 août 1792	décret relatif à l'obligation pour le comité des décrets de distinguer entre lois et décrets
21 août 1792	règlement sur le travail du comité
27 août 1792	décret sur les listes des députés présents ou absents à dresser par chaque députation
1er septembre 1792	décret chargeant le comité de présenter à l'Assemblée la liste des députés absents pour congé suite au décret du 27 août 1792
5 septembre 1792	Décret relatif à la correspondance du Comité des décrets avec les corps administratifs et les tribunaux pour l'envoi et la réception des lois : mise en place de 2 secrétaires au secrétariat
6 septembre 1792	le Comité des décrets obtient l'autorisation que le ministre de la Justice imprime les lois tout de suite et en continue et non plus unitairement par feuillet
9 septembre 1792	Deux commis du Comité resteront au secrétariat pour recevoir des mains des rapporteurs les décrets
10 septembre 1792	<i>Etat des Archives nationales</i> de Camus
14 septembre 1792	Décret sur rapport du Comité de liquidation sur les pensions, gratifications et secours à accorder aux employés supprimés, article 18, autorisant le comité de liquidation et le comité des décrets a rectifier les décrets de liquidation
20 septembre 1792	Un 6ème du traitement est accordé aux employés de l'Assemblée nationale d'après l'état dressé par le comité des décrets

24 septembre 1792	Décret les rapporteurs de projets de décret, adoptés par la Convention doivent les déposer signés au bureau du secrétariat
25 septembre 1792	Suppression de la Haute Cour de la nation
1er octobre 1792	soumission de Baudouin à la Convention en tant que son imprimeur
1er octobre 1792	commission de l'impression et de la distribution des décrets
2 octobre 1792	commission des archives
3 octobre 1792	rapport, projet de décret et décret de la commission de l'impression et de la distribution des décrets ; mise en place du <i>Feuilleton</i> des décrets de la Convention – nouvelle fonction du Comité des décrets
10 octobre 1792	Rapport décret de la commission des archives, suppression des expéditions sur parchemin remplacées par Art 5 les comités déposeront sous 8aine leurs archives de la Législative aux Archives nationales
20 octobre 1792	commission d'inspection des travaux des comités
27 octobre 1792	Durdan du secrétariat est intégré au comité pour prendre note des décrets
30 octobre 1792	Décret sur les états des décrets envoyés aux départements par le ministre de l'Intérieur seront imprimés à la suite du <i>Bulletin des décrets</i>
31 octobre 1792	décret sur l'envoi des pièces de départements directement au ministre de l'intérieur
3 novembre 1792	Paquet-Gery et Travault sont nommés pour prendre note des décrets
3 novembre 1792	Décret sur la collation des décrets d'aliénation des biens domaniaux
5 novembre 1792	- décret augmentant les appointements de Durdan pour la prise de note des décrets (1800lt) - décret nommant 6 commissaires chargés de terminer les expéditions d'avant le 10 août 1792 - <b>décret sur les formalités à remplir par les corps administratifs et les tribunaux pour l'envoi des lois, contrôle direct du comité de l'exécution par ministère</b>
12 novembre 1792	Décret sur l'organisation du Comité des décrets
13 novembre 1792	Décret refusant de créer une catégorie de décret non soumis à la sanction et dont l'exécution relèverait de l'Assemblée nationale
4 décembre 1792	décret obligeant les députés à retourner à la Convention en se faisant avant inscrire aux archives, le cas échéant le comité est autorisé à appeler les suppléants pour les remplacer
20 décembre 1792	Décret sur le traitement des décrets d'aliénation des biens nationaux en faisant travailler dimanche et jours fériés les commis de la section archives du comité des décrets pour rattraper le retard
22 décembre 1792	décret (du comité ?) sur le renouvellement du comité des décrets
5 février 1793	la Convention nationale décide d'envoyer tous les jours la feuille des décrets aux commissaires en poste près des armées et même temps que le Conseil exécutif provisoire enverra aux armées et aux commissaires la collection complète des lois afin de la transmettre aux corps administratifs des pays où ils sont établis
8 mars 1793	décret révoquant tous les congés et appelant tous les députés
15 mars 1793	création de la Commission des six auprès du Tribunal extraordinaire
27 mars 1793	décret chargeant le comité des formalités par les députés en congé pour qu'ils prennent leur poste dans les 24h
1er-2 avril 1793	La commission formée par les députés Camus est fait prisonnier des autrichiens à la suite de la trahison du général Dumouriez
3 avril 1793	décret chargeant le comité de surveiller l'envoi des lois faites et à faire par le ministre de l'intérieur qui en échange lui adressera une note qui sera insérée quotidiennement au feuilleton et au <i>Bulletin</i> ; nomination de deux commissaires
6 avril 1793	création du Comité de salut public
24 avril 1793	décret sur l'impression du feuilleton séparé pour les articles de la Constitution déjà adoptés
24 mai 1793	<u>modification du règlement intérieur du comité</u>
3 juin 1793	renouvellement de la moitié des membres du comité des décrets
6 juin 1793	décret rappelant tous les députés absents et chargeant le comité du rapport des membres absents pour congé

14 juin 1793	articles additionnels au règlement intérieur du comité
17 juin 1793	Appel nominal
25 juin 1793	nomination des nouveaux inspecteurs des sections du comité
30 juin 1793	Décret réglementant les autorisations accordées à des commis d'être présents au secrétariat de l'Assemblée
9 juillet 1793	décret autorisant le comité des décrets à appeler directement les suppléants des députés
29 juillet 1793	augmentation des appointements des secrétaires-commis
3 août 1793	décret autorisant le comité à prendre 8 commissaires supplémentaires au comité qui du fait des nombreuses absences pour commission ne se retrouve plus qu'à 7 membres
12 août 1793	Commission spéciale de deux députés du comité pour s'assurer de la conformité des procès-verbaux manuscrits et imprimés des 31 mai, 1er et 2 juin 1793
18 vendémiaire an II (9 octobre 1793)	décret suspendant tous les congés y compris ceux qu'elle vient d'accorder
23 vendémiaire an II (14 octobre 1793)	décret chargeant le comité de faire des rapports sur les suppléants suite aux événements des 31 mai au 2 juin 93
5 brumaire an II (26 octobre 1793)	décret sur la datation des lois à partir de l'achèvement et de la relecture de la loi
25 frimaire an II (15 décembre 1793)	Décret autorisant le comité des décrets à autorisé à écrire aux secrétaires qui n'ont pas remis les minutes des procès-verbaux rédigées pendant leur élection, afin qu'ils le fassent dans les plus brefs délais
26 frimaire an II (16 décembre 1793)	décret chargeant le comité de dresser les liste de hors de la loi art 11 à 18 avant la confiscation de leurs biens
7 pluviôse an II (26 mars 1794)	Décret relatif à l'insertion des lois dans le procès-verbal se fera le jour où la dernière rédaction aura été proposée
9 pluviôse an II (28 janvier 1794)	Arrêté d'application des articles 7 et 8 de la loi du 14 frimaire an 2, nommant Giraud et Ducroisy chef-responsables des 2 sections
6 germinal an II (26 mars 1794)	arrêté du comité réorganisant l'organisation du comité et les traitements des secrétaires -commis
19 germinal an II (8 avril 1794)	Décret, les Comités de salut public, de sûreté général, des décrets et procès-verbaux se prononceront en réunion sur les admission des députés
30 germinal an II (19 avril 1794)	suspension de la réalisation de la table chronologique des décrets par Giraud
24 floréal an II (17 mai 1794)	décret relatif à l'indemnisation des suppléants après vérification aux archives et inscription aux décrets
18 prairial an II (6 juin 1794)	lettre circulaire du comité pour obtenir la liste des députations de l'assemblée
29 messidor an II (17 juillet 1794)	création d'un nouveau bureau à la 1ère division du comité pour recevoir les récépissés de réception du <i>Bulletin des lois de la République</i> suite à l'application de la loi du 14 frimaire an II
7 fructidor an II (24 août 1794)	décret chargeant le comité de l'exécution de la loi du 7 messidor an 2 : surveillance des opérations de l'agence temporaire des titres, des depositaires et des préposés au triage des titres dans toute l'étendue de la République , de la surveillance des opérations de l'agence de l'envoi des lois, de la su obligation pour les comités de se renouveler par quart
12 fructidor an II (29 août 1794)	Décret : le comité de salut public fera passer la liste des députés envoyés en mission, au comité des décrets, et que le comité des décrets sera tenu de faire passer aux dits députés les décrets qui les concernent
19 fructidor an II (5 septembre 1794)	Le Comité des décrets crée une table rattaché au <i>Bulletin des lois</i>
16 frimaire an III (6 décembre 1794)	Décret attribuant à la section domaniale 18 commis
2 nivôse an III (22 décembre 1794)	décret autorisant le paiement des indemnités des députés en congé
15 thermidor an III (2 août 1795)	décret rappelant tous les représentants du peuple en mission dont les missions seraient terminées ou qui seraient en congé
3 brumaire an IV (25 octobre 1795)	Décret ordonnant que les Comités nomment 2 de ses commissaires, élus dans les nouveaux Conseil, pour se charger de la conservation des cartons, liasses, registres etc des Comités
13 brumaire an IV (4 novembre 1795)	Décret sur les modalités de triage des archives des Comités
15 et 24 brumaire an IV (6 et 15 novembre 1795)	Versement des archives du Comité des décrets
1er frimaire an IV (22 novembre 1795)	jusqu'à ce jour les 4 commis de la section archives du Comité continue son travail de surveillance de l'Agence de l'envoi des lois et de l'Agence temporaire des titres

## **Annexe 8**

**Députés de la Convention nationale  
membres du Comité des décrets et  
procès-verbaux et du Comité des  
décrets, procès-verbaux et archives**

**18 octobre 1792- 3 brumaire an IV  
(25 octobre 1795)**

Classement par partis politiques

	Département	Appartenance politique connue	Date d'entrée	Date de sortie		Noms des députés	Département	Appartenance politique connue	Date d'entrée	Date de sortie
BAR	Moselle (suppléant)	MONTAGNE	3 juin 1793	3 août 1793		BAUDIN	Ardenne	GIRONDIN	19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	26 germinal 3 (15 avril 1795)
BATTELIER	Marne	MONTAGNE	3 juin 1793	3 floréal 2 (22 avril 1794)		BECKER	Moselle	GIRONDIN	23 octobre 1792	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)
			26 germinal 3 (15 avril 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)		BLAUX	Moselle	GIRONDIN	23 octobre 1792	1er février 1793
BEZARD (de Loire)	Oise	MONTAGNE	10 janvier 1793	3 août 1793					3 juin 1793	14 vendémiaire 2 (5 octobre 1793)
BISSY		MONTAGNE	11 octobre 1792	18 décembre 1792					23 nivôse 3 (12 janvier 1795)	17 germinal 3 (6 avril 1795)
BORIE	Corrèze	MONTAGNE	11 octobre 1792	22 décembre 1792		BONGUYOD	Jura	GIRONDIN	13 brumaire 3 (3 novembre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)
BOUILLEROT	Eure	MONTAGNE	3 août 1793	13 brumaire 3 (3 novembre 1794)		CAZENEUVE	Hautes-Alpes	GIRONDIN	11 octobre 1792	22 décembre 1792
COCHON-LAPPARENT		MONTAGNE	11 octobre 1792	20 décembre 1792		DELECLOY		GIRONDIN	6 février 1793	3 juin 1793
CORDIER (de Seine-et-Marne)	Seine-et-Marne	MONTAGNE	5 août 1793	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)					3 août 1793	9 pluviôse an II (28 janvier 1794)
DANJOU	Oise	MONTAGNE	29 pluviôse 2 (17 février 1794)	3 floréal 2 (22 avril 1794)		DESCAMP	Gers	GIRONDIN	1er février 1793	9 pluviôse an II (28 janvier 1794)
			19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)					23 nivôse 3 (12 janvier 1795)	26 germinal 3 (15 avril 1795)
DUROY	Eure	MONTAGNE	14 frimaire 3 (4 décembre 1794)	13 pluviôse 3 (1er février 1795)		ENGERRAN		GIRONDIN	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)	13 pluviôse 3 (1er février 1795)
						GOMAI	Finistère	GIRONDIN	23 frimaire 3 (13 décembre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)
ENJUBAULT	Mayenne	MONTAGNE	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)		LOFFICIAL		GIRONDIN	19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)
ESCHASSERIAUX JEUNE	Charente-inférieur	MONTAGNE	3 août 1793	19 nivose 2 (8 janvier 1794)		LEHAULT	Sarthe	GIRONDIN	23 prairial 3 (11 juin 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)
FORESTIER	Allier	MONTAGNE	11 octobre 1792	20 décembre 1792		MARBOS	Drôme	GIRONDIN	10 pluviôse 2 (29 janvier 1794)	26 germinal 3 (15 avril 1795)
FOUSSEDOIRE		MONTAGNE	10 janvier 1793	3 août 1793		PERSONNE	Pas-de-Calais	GIRONDIN	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)	23 brumaire 3 (13 novembre 1794)
FREMANGER	Eure-et-Loir	MONTAGNE	3 août 1793	14 vendémiaire 2 (5 octobre 1793)		QUIROT		GIRONDIN	10 janvier 1793	3 juin 1793
			19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)		RICHO	Eure	GIRONDIN	23 nivôse 3 (12 janvier 1795)	26 germinal 3 (15 avril 1795)
GAUTIER	Ain	MONTAGNE	10 janvier 1793	26 janvier 1793		SALMON	Sarthe	GIRONDIN	10 janvier 1793	1er février 1793
GROSSE-DUROCHER	Mayenne	MONTAGNE	10 janvier 1793	3 août 1793		SOULIGNAC		GIRONDIN	11 octobre 1792	20 décembre 1792
HUBERT			24 pluviôse 3 (12 février 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)		VIQUY		GIRONDIN	13 brumaire 3 (3 novembre 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)
LALOY	Haute-Marne	MONTAGNE	11 octobre 1792	3 août 1793						
			10 pluviôse 2 (29 janvier 1794)	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)						
LE BLANC	Bouches-du-Rhône	MONTAGNE	10 pluviôse 2 (29 janvier 1794)	14 ventôse 3 (22 février 1795)		ALBOUYS	Lot		11 octobre 1792	3 juin 1793
LEJEUNE	Indre	MONTAGNE	1er février 1793	3 août 1793		AUGER (de l'Oise)	Oise		3 août 1793	13 brumaire 3 (3 novembre 1794)
LEMOINE (Manche)		MONTAGNE	11 octobre 1792	20 décembre 1792					26 germinal 3 (15 avril 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)
MAIGNEN (de la Vendée)	Vendée	MONTAGNE	10 pluviôse 2 (29 janvier 1794)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)		BEAUCHAMPS	Allier		3 août 1793	14 vendémiaire 2 (5 octobre 1793)
MONNEL	Haute-Marne	MONTAGNE	1er février 1793	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)		CORNILLEAU	Sarthe		23 floréal 3 (12 mai 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)
PERARD	Maine-et-Loire	MONTAGNE	3 juin 1793	13 vendémiaire 3 (4 octobre 1794)		COSNARD			3 août 1793	9 pluviôse an II (28 janvier 1794)
PRESSAVIN	Rhône-et-Loire	MONTAGNE	10 janvier 1793	3 juin 1793		DRULHE			11 octobre 1792	22 décembre 1792
RUHL	Bas-Rhin	MONTAGNE	15 novembre 1792	22 décembre 1792		DUPUIS (Charles)			11 octobre 1792	22 décembre 1792
VERNEREY	Doubs	MONTAGNE	11 octobre 1792	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)		GANGIACOMY			10 janvier 1793	26 janvier 1793
VINET	Charente-inférieur	MONTAGNE	3 août 1793	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)		MAUDNY			11 octobre 1792	22 décembre 1792
VOULLAND	Gard	MONTAGNE	19 fructidor 2 (5 septembre 1794)	16 nivôse 3 (5 janvier 1795)		MOUYSSET			26 germinal 3 (15 avril 1795)	3 brumaire 4 (25 octobre 1795)
						POISSON			11 octobre 1792	22 décembre 1792





## **Annexe 6**

**Lettre-circulaire du Comité des  
décrets et procès-verbaux du 27  
germinal an II, recensement des  
présences des députés et des  
suppléants par départements**

**AN, D/I§1/39**

# Tableau

Contenant le Résultat des Réponses des Administrations des Départemens à la Circulaire du Comité des Décidés du 27 Germinal sur le nombre des Suppléans existans dans les Départemens et susceptibles d'être appelés, en Vertu du Décret du 23. Frimaire, l'An 2<sup>e</sup> de la République, une et Indivisible.

N <sup>o</sup>	Noms des Départemens	Nombre des Suppléans	Suppléans déjà admis à la Convention	Suppléans Demis	Suppléans Morts	Suppléans en fuite	Suppléans en Arrestation	Suppléans Suspendus comme Fonctionnaires Publics	Reste à appeler	Nombre des Membres manquans à la Députation
1	Ain	2	Audoux Ferand						Blanc fils Blanc	1
2	Aisne	3							Pottier Cloy Fougner Dormay fils	2
3	Allier	4	Estienne Vidalin François Delage			Marquis Dubarry à la disposition			Audouin Chabot	
4	Alpes (Hautes)	2							Audouin Chouvet Motte	3
5	Alpes (Basses)	2	Bouzet						Portoux	2
6	Alpes maritimes	1							Bernardin Chausse	
7	Ardeche	3							Toulouse Chomel Mamarot	3
8	Ardennes	3	Piette						Traguet Macquart	
9	Arriège	2							Bordes Babi	
10	Aube	3	Audouin Michel Audot Gosse David						Scannet chargé à Cayenne chargé à Saint-Martin	
11	Aude	3			Bernard Roguelong			Sabarthès Cugillière		2
12	Aveyron	3	Jean Pierre Fils Rous						Salles Cazac	1
13	Bec-d'Ambes	4	Ducos Emard Richard Meyere	Emmert	Bresson fils					7
14	Bouches du Rhône	2	Pelissier Le Blanc							5
15	Calvados	5	Bien Cosnard Lesnoire				Charry Blascher		François Lomont	4



N <sup>o</sup>	Noms des Départemens	Nombre des Suppléants	Suppléants désignés à la Convention	Suppléants Sines	Suppléants Morts	Suppléants en fuite	Suppléants en Arrestation	Suppléants Suspendus Comme Contumax ou Indisponibles	Reste à appeller	Nombre des membres intervenus à la Disputation
16	Contal	3	Mirande Bertrand	Mailhes						1
17	Charente	4	Maulde						Fosse Le Coq Gabonard	1
18	Charente Inférieure	4	M <sup>r</sup> Lechassaigne Crassous M <sup>r</sup> Dumas de la g <sup>e</sup> de l'ég <sup>e</sup>						Desgraves Guerin	1
19	Cher	3	Pelleuer						Pelle Bonnaire Faillandier	1
20	Corrèze	3	La foud Rivière Plazana							1
21	Corse	2	Jean Arrighi							1
22	Côtes d'or	4	Edouard						Serague Fandemet Figeval	1
23	Côtes du Nord	3	Jean Bales Coupard						Bum Foudie Jean Louis de Dinet	1
24	Creuse	3	Fauré						Jean Bapt <sup>e</sup> Bayet Marion Leclerc	1
25	Dordogne	3							Fabze Pinet d'Maxime Cavailhon	1
26	Doubs	2					Nanson		Bloudeau	1
27	Dôme	3	Philippe Martinel Jean Jeanon Quich	Louis Antoine Jourdan						3
28	Eure	4	Adrien Francastel Gervais Bidault				Louis Mordant		Gervais Durand	4
29	Eure et Loir	4	Louis Longueue Claude Aubert Maras		Boisguyon				Derouzières	3
30	Finistère	3	Brunet Boissier				Le Pez d'Amour Claude Poulain			2



Nombre des Membres manquants à la Députation	Noms des Départements	Nombre des Suppléants	Suppléants déjà admis à la Convention	Suppléants démis	Suppléants morts	Suppléants en juin	Suppléants en Annulation	Suppléants suspendus ou démissionnaires	Reste à appeler	Nombre des Membres manquants à la Députation
									Jean Bresson	2
	31 Gard	3	Bertessenne Chambon laur						Alard	3
	32 Gironde (haut)	4					Durio Gillespie Duro	Lepinasse Lyon Marast		3
	33 Gironde	3					Rais Amade La Coste			3
	34 Gironde	3	Louis Soubert		Coste			Baly		1
	35 Ille et Vilaine	5	Mauriel Féhouard			Courné	Gilbert Talhouet			3
	36 Indre	2							Morand François Périer	1
	37 Indre et Loire	3	Neau de launoy Champigny		Louis Potier					1
	38 Isère	3	Chanel					Allexis de la Roche Combarouze		1
	39 Jura	3								1
	40 Jura	3				Deux Paucher Joseph Sanod			Etienne Chaffin	6
	41 Landes	2			Meunier		Namondardes			1
	42 Loire Inférieure	4	Pinaille Foussedore				Rochejean		Lucien Pécie	1
	43 Loire (haut)	3	Audin Barthélemy Bouffande de la Roche						Bardy	2
	44 Loire Inférieure	3				François Tartu Maupassant	Benoiston			2
	45 Loir-et-Cher	4	Gaillard						Dartonne Bordier Pinte	1
	46 Lot	3					Sartre Bladvielle		Soulé	1



N <sup>o</sup>	Noms des Départemens	Nom des Suppléans	Suppléans à la Convention	Suppléans Général	Suppléans Spéciaux	Suppléans en Jury	Suppléans en Arrestation	Suppléans Suspendus Comme fonctionnaires Publics	Reste à Appeller	Nom des Membres suppléans à la Députation
47	Lot et Garonne	3	Cabane	Pirouet					Duniagon	
48	Loire	2							Barthélemy Girard Dolviola	
49	Marne et Seine	4	Marmou Falus	Sebastien Payer Alphonse Payer						3
50	Manche	5		Agnès				Auguste Tubi Carbonnel	Benjamin Maché	1
51	Mayenne	4							Josse Jean Camus Jolly Pilloy Joseph Lévêque	
52	Mayenne (Suite)	2					Armand Harigny		Jean Nicolas Faloy Maillard Miller Président de la députation	
53	Mayenne	3							Bertrand Desriches François Madi François Bourcier	
54	Meurthe	3	Pierre Colombel Dominique Jacob	Nicolas Mousset						
55	Meuse	3	Gaspard Antoine	Jean Baptiste Solivier	Asseline					
56	Mont-blanc	4	Dumas Gérin						Grenus Burnod	
57	Mont-Terrible	1							Grisselle	
58	Morbihan	3	Louis Urbain Drué					Marie Chaignaz	Louis Desrochers Léopold Desrochers	2
59	Moselle	2	Bar Karcher						Boulai	1
60	Nieze	3							Marie Duvernoy Léon Champagnat André de Blane Léon de Blane	
61	Noz	1	Mallet				Catté		Derenty Ranson	
62	oise	3	Emile Bérard Auguste Danjou						Bertrand de ferre	1



	Nom des Députés	Nom des Suppléants	Suppléant de la Commission	Suppléant d'arrondissement	Suppléant départemental	Suppléant général	Suppléant administratif	Suppléant fonctionnaire public	Nom à appeler	Nom des Membres municipaux à la Députation
									Perron	
65	Oise	8	Thomas Fournier Jehan Du Bois Charles Desgranges Gérard Desgranges Castaigne Colombel							2.
66	Paris	8	François Bourgeois François Fournier Louis Bourgeois François Desvues	Silvestre Lacoste			Jean Rousseau		Paul Pangeois	6
67	Pas de Calais	5	Joseph Lebon Duboucq				Parlet		Pagnier Remy	2.
68	Puy-de-Dôme	4	Bernard Labrousse	Chaussy de Charnat					René de Rion Pascos fils	2.
69	Pyrenées (haut)	2	Guchan				Duphole			
69	Pyrenées (bas)	2	Lacaze Fidal							"
69	Pyrenées orientales	2	Laurance Delasso			Chambon				1
70	Rhin (haut)	3							Gustave Clavié Sylvain Audler	
71	Rhin (bas)	2					Zimmer		M <sup>r</sup> . Sclay appliqué de Suppléant lors présent qui le Comte avait déjà fait à Paris 8.	2.
72	Rhône-Alpes	4	Aurélien Fournier Lucien Nozilly Jean Baptiste Devion	Bertron Gailhard						"
73	Saône (haute)	3						Aurélien Bultrey Humbert	Forestier	
74	Saône et Loire	5	Agnes Montgillet Chamboze Charles Millard Claude Robertot			Noël Pillon Laroche				"
75	Sarthe	4	Schaule			Cormilleau			Quentin Tison	2.



N°	Noms des Départements	Nombres des Suppléants	Suppléants désignés à la Convention	Suppléants Séniors	Suppléants Moyens	Suppléants Jeunes	Suppléants à l'Assemblée	Suppléants à l'Assemblée Fournisseurs Publics	Noms des Appelés	Nombres des mandats attribués à la Députation	Noms des Députés
76	Seine Inférieure	6	Pierre Leconte Bernard Revel Louis-Albert pp.						Pierre Grandin Roussel Arnaud	7	Yonne
77	Seine et Marne	11		Pichonnier		Chapelle	Puyssin	Beaucourt Léonard Maresse Charles Pacheron Sébastien Galland Laborde Le Puy Faget			Isle de France
78	Seine et Oise	6	Dapuis Richaud Perrard Lujon	Brouville La Bange							Isle de la Guade
79	Sesze (Suz)	3	Chauvin Lesons						Jacques Briaux Louis Bonneville		Isle de la Guade
80	Somme	4	François Gérard Sallier Henry Dequen Passeport								Isle de la Guade
81	Tarn	3	Joseph Terral Joseph Delbecq Gaspard Riboulas								Isle de la Guade
82	Var	3	Paul Barras Antoine Crues			Jean Ricard					Isle de la Guade
83	Vendée	3							Georges Martinet Jacques Arnault Jean Mercier		Isle de la Guade
84	Vaucluse										Isle de la Guade
85	Vienne	3							Pontenier Lagaderie		Isle de la Guade
86	Vienne (Inde)	3						Jacques Lestep Pierre Dumas	François Jean Gerte		Isle de la Guade
87	Vosges	4	André Balland Claude Charrier						François Martin Finné Picot	2	Isle de la Guade



71 <sup>re</sup>	Noms des Députés	Nom des Suppléants	Suppléants Nommés à la Convention	Suppléants Démiss	Suppléants Morts	Suppléants en fuite	Suppléants en arrestation	Suppléants Suspendus comme fonctionnaires publics	Reste à appeler	Nombre des membres manquants à la Députation
72 <sup>re</sup>	Yonne	3	Hélène Luce Jeanne	Com. Fourniau						1
73 <sup>re</sup>	Isle de France	1								1
74 <sup>re</sup>	Isle de la Guadeloupe									
75 <sup>re</sup>	Isle de Saint Martinique									
76 <sup>re</sup>	Isle de Saint Domingue	1							Lafarestain	1
77 <sup>re</sup>	Isle de Cayenne ou Guiane Française									
78 <sup>re</sup>	Isle de la Réunion ou de Saint Bourbon	2							Lechevry Dorabines	3

# Récapitulation

1 <sup>re</sup> Page	42
2 <sup>re</sup>	47
3 <sup>re</sup>	118
4 <sup>re</sup>	53
5 <sup>re</sup>	53
6 <sup>re</sup>	49
7 <sup>re</sup>	7
Total généraux des Suppléants	299

1 <sup>re</sup> Page	30
2 <sup>re</sup>	15
3 <sup>re</sup>	26
4 <sup>re</sup>	9
5 <sup>re</sup>	17
6 <sup>re</sup>	16
7 <sup>re</sup>	3
Total des Membres manquants à la Députation	114

Total des Suppléants qui restent à appeler. 112.

Extrait des délibérations de la Convention Nationale du 26 Messidor l'an 2. Déclaré par le  
 Membres présents, Præsid. Bouchon, Ansel, Monnet, Maigney, Piret, Brechet, Lacroix, Lamoignon  
 sur le Rapport fait par le Citoyen Monnet et Brechet à qui l'Assemblée de l'Assemblée Nationale



Suppléant par suite par l'envoi en l'année du présent du 21. Février a été renvoyé. Le  
 Comité a pour l'avoir adopté, arrêté que l'on fait en doubles qui soient déposés  
 par le Citoyen & l'homme à l'Assemblée qui en fait un de salut public & de l'Assemblée générale  
 et qu'ils confèrent avec eux sur les deux. L'Assemblée a été appelée les Suppléants  
 pour le Club de la Biplantation Nationale.

Mars

*[Handwritten signatures and notes:]*

*Louis de la Haye*  
*Cygnaluntatig Nationalis.*  
*Paris*  
*Paris*  
*P.A. Laro*  
*J. B. Laro*  
*Joseph Becker*  
*Bonillan*





# Sources

Les références provenant des fonds des Archives nationales sont extraites des inventaires accessibles au public en salle des inventaires. Les sources, avec l'indication de la provenance exacte en ce qui concerne les archives produites par le Comité des décrets de 1789 à 1795, doivent être consultées dans l'annexe 1. Certaines cotes font références à des articles qui n'ont pas été recotés depuis l'époque d'Armand-Gaston Camus. Nous avons choisi de les citer avec cette ancienne cotation qui n'est référencée dans aucun inventaire des Archives nationales ni dans le Système d'information archivistique sur le site Internet institutionnel. Nous conseillons aux personnes désireuses de s'y référer de prendre contact avec le responsable des archives des Archives nationales. Ces références sont suivies de la mention entre crochet [cotation Camus].

## Archives nationales

A//1-69, 103-106 Expéditions authentiques des lois sur parchemins sanctionnées par le roi, novembre 1790-août 1792 (correspond à la classe D de Camus)

A//70-102, 109-121, 123-178 Minutes originales des décrets adoptés par l'Assemblée nationale constituante, 7 octobre 1789-11 décembre 1790 (correspond à la classe A de Camus)

A//107 Actes du corps législatif non sujet à la sanction du roi, 26 octobre 1791-9 mai 1792 (correspond à la classe G de Camus)

A//122 Quatre décrets que le roi a déclaré vouloir examiner (décrets des 9 novembre 1791 sur les biens des émigrés, du 29 novembre 1791 sur les prêtres assermentés, du 27 mai 1792 sur la déportation des prêtres, du 8 juin 1792 sur le camp de 20000 hommes) (correspond à la classe H de Camus)

A//186-216 *Recueil des arrêtés des communes, des arrêts et décrets de l'Assemblée nationale de France*, 16 mai 1789-brumaire an IV, collection commencée par Camus le 20 juin 1790

A//237-281 Registres d'enregistrement des décrets de liquidation d'offices et de pensions tenu aux Archives nationales, 1er janvier 1791-2 brumaire an IV

A//290-295 Registres de rectification des états de liquidations d'offices et de pensions tenus par la section archives du Comité des décrets et continués par les Archives nationales en brumaire an IV 1791- an VIII

A//296-302 Registres d'enregistrement général des décrets pour le travail relatif au recensement et à la rédaction complète des lois des Assemblées constituante, législative et Convention nationale dressés par le Comité des décrets, 6 mai 1789- 4 brumaire an IV (novembre 1795)

A//303-311, 314-321 Registre d'enregistrement des expéditions

authentiques des lois des différentes assemblées, commencé par Camus pour les archives, 4 août 1789-27 ventôse an IV (correspond aux registres de la classe D de Camus)

A//312 Registre d'enregistrement par les Archives nationales des décrets sanctionnés mais soumis à l'exécution du roi, 9 août 1791-11 septembre 1792 (correspond à la classe G de Camus)

A//313 Registre d'enregistrement par les Archives nationales des décrets que le roi s'est réservé d'examiner (correspond à la classe H de Camus)

A//329-330 Table alphabétique des noms de personnes et de lieux compris dans les décrets de liquidation dressée par la section archives du Comité des décrets et procès-verbaux à partir du 9 germinal an II

A//331 Table alphabétique des lois insérées au *Bulletin des lois de la République* depuis le 14 frimaire an II dressé par le Comité des décrets, procès-verbaux et archives sur décision du comité du 19 fructidor an II

A//1001 Etat n°291, 23ème remise de lettres patentes aux Archives effectuée par le Comité de la surveillance de l'envoi des décrets et de la collation des décrets de la Constituante, 17 décembre 1790

AA//25, dossier 882 Registre de sanction du ministre de la Justice, 21 juin 1791-26 juillet 1792

AA//26, dossier 886 Registre de sanction du ministre de la Justice, août 1790-août 1791

AB/II/1/a Correspondance à l'arrivée reçue par les archives nationales venant du garde des sceaux, du ministre de l'Intérieur, du commissaire du Roi près la Caisse de l'extraordinaire, et dons

patriotiques déposés, novembre 1789-août 1792.

AB/II/1b Correspondance à l'arrivée reçue par les archives nationales, 1791-an V

AB/IVa/\*/1 Registre d'enregistrement des employés des archives nationales du 5 mai 1789, tenu par Coru-Sarthe à partir d'une date non déterminée jusqu'à sa mort continué par son successeur au secrétariat des archives. Comprend aussi la liste des employés au comptage des assignats.

AB/IVa/1/5, 8 Etat des personnes employées aux Archives nationales et de leur traitement ; avec l'état des dépenses nécessaires aux Archives et à la Bibliothèque du Corps législatif pour l'an IX présenté à l'approbation du Premier Consul en exécution de l'article 10 de l'arrêté du 8 prairial an VIII, rédigé par Coru-Sarthe ; Etat du personnel des archives de l'Empire au 1er juillet 1809, au 1er novembre 1813 (avec le nombre d'années d'exercice), en mai 1816 (se présente comme un extrait du registre) en mars 1822, en 1830, en 1840, 11 mai 1845 ; état supplémentaire des appointements des employés aux Archives de l'Empire, commission italienne pour le mois de janvier 1811 ; état nominatif des employés aux archives et leur âge par approximation 15 décembre 1812 ; dépense des archives en 1813(avec résumé des activités de chacune des sections et une brève biographie de chacun des employés), 1830 ; bref récapitulatif du nombre d'employés pendant les gestions Camus, Daunou, Delarue (7 décembre 1821) ; Age des employés entre 1839 et 1850 ; fichier récapitulatif des traitements et dépenses entre 1806 et 1848 ; lettre du ministre de l'intérieur sur les modalités de nomination des employés 20 novembre 1830 ; décès d'Arnoult lettre 27 décembre 1833 ; correspondance avec le ministre de l'intérieur sur les mesures à prendre suite au décès de Coru-Sarthe 1838-1839

AB/IVa/2 Comprend un cahier reprenant en partie le registre des employés des AN Renseignements sur le personnel de la Direction générale des Archives de l'Empire depuis la fondation jusqu'à l'époque actuel 1853 reconstitués à partir des états d'émargement ; lettre du ministre de l'intérieur au sujet des accroissement nécessaire en personnel ; 2 tableaux des traitements 1839-1848 ; état du personnel et traitement en 1851 rapport sur le personnel de la section législative-judiciaire mars 1849 ; notes sommaires sur les employés (mini-dossier du pers) du bureau de la section législative-judiciaire 1846-1849.

AB/IVc/31/8 Dossier de Armand-Gaston Camus

AB/IVc/45/4 Dossier de Jacques-Pierre Coru-Sarthe

AB/Va/\*/1 Registre ouvert par Camus destiné à l'enregistrement des versements des comités de l'Assemblée nationale, rédigé par Coru-Sarthe

AB/Va/\*/2 Registre copié à partir du précédent des versements du comité des archives, du comité des décrets et du comité des décrets, procès-verbaux et archives et du secrétariat général des Archives nationales

AB/Va/\*/3 Registre copié à partir de AB Va\* 1en 1830 par Coru-Sarthe, contient un état des liasses provenant du secrétariat des Archives et enregistrées sous la rubrique ci-contre lesquelles ont été renvoyées à la section législative par ordre de Daunou en septembre 1834

AB/Va/1/a Gratification spéciale pour Sarthe en remerciement de son intérim (1805) ; Aperçu des dépenses des archives en 1807 ; appointments des employés en fructidor an X (août-septembre 1802) ; nécessité de réunir les archives judiciaire au dépôt central 1807(p); avis du ministre

de l'intérieur sur la réunion aux archives d'une partie des combles du vieux Louvre occupé par l'Académie des sciences (janvier 1793) ; correspondance avec Chaptal ministre de l'intérieur sur la question relative à l'acceptation de Camus sur la liste de notabilité nationale (thermidor an 9 – juillet 1801) ; demande de Cheyré a être exempt du service de la garde nationale (germinal an IV – mars 1796) ; demande de Cheyré d'une augmentation de traitement (pluviôse an XIII - février 1805) avec un extrait des titres sur lesquels reposent ses droits ; même demande de Terrasse (4 novembre 1806) ; acquisition de l'hôtel Soubise.

AB/Va/1/b Secours à la veuve de Camus, recette et dépenses des archives 1823-1824  
AB/Va/1/c Cahier de la biographie de Camus et pièces correspondants à chacune des dates

AB/Va/2 Nomination de Camus août 1789 ; transcription des actes de convocation de l'Assemblée nationale , 14 septembre 1789 au 12 juillet 1791 ; ordre de travail de Camus, franchise postale, conservation du papier assignat correspondance avec l'imprimerie nationale ; objets et papiers remis aux archives ; demande du ministre de l'Intérieur et des communes de titres ; Armoire de fer novembre 1790 ; transfert d'archives suite à la suppression des Intendants des provinces, 1790-1791 ; rapport imprimé de Blanchon du 20 décembre 1791 ; archives du Parlement de Paris 1776-1790, archives des fiefs et terriers de la Chambre des Comptes et chronologie de Daunou ; Rapport de Grégoire sur la situation des Archives 1792 ; lettre de Lavoisier sur les locaux de l'Académie des sciences 1792 ; journal des expéditions tenu par Baudin à l'intention de Camus en captivité sur les lettres et paquets reçus aux AN 1792-an I.

AB/Va/3 Papiers et objets provenant du château des Tuileries ; effets remis par le

Directeur de la monnaie et du trésorier de l'extraordinaire 1792-1793 ; conséquence de la suppression des juridiction, 1791 ; papiers du bureau des archives de l'Administration des biens nationaux du district de Paris et au Domaine de ce département; commission des monuments historiques ; brûlement de registre des secrétaires du Roi 1793 ; relevé quotidien du travail des archivistes de l'Administration des biens nationaux entre le 1<sup>er</sup> septembre 1793 et le 16 octobre 1793 ; manutention et comptage du papier assignat et du papier loterie ; déclarations de détenteurs de titres en exécution de la loi du 7 messidor ; différents de Cheyré, préposé aux Archives domaniales, avec le bureau du triage des titres et avec l'archiviste, an II-1815.

AB/Va/4 Projet d'un plan de travail pour l'ordre et l'arrangement des archives des corporations du département de la Seine, soumis à la décision du citoyen Camus, garde des archives nationales, sd, estampille Empire français Direction générale des archives, semble être manuscrit pas Daunou ; rapports, lettres sur un problème de mise en place de la loi du 12 brumaire causé par Cheyré ; mise en application de la loi du 4 brumaire an IV ; rétablissement des employés du bureau des domaines an IV ; loi des dépenses des archives nationales du 27 germinal an V ; emprunt de 80 millions ; remises à la Bibliothèque nationale an IX ; demandes de remises d'archives dans les archives du gouvernement An XI ; Note historique de Terrasse sur l'histoire des archives judiciaires de 1790 à l'an VIII ; dossiers sur d'autres dépôts existants à Paris ; pièces relatives à la section domaniale ; comptabilité de l'archiviste en l'an .

AB/Va/5 dont : mémoire de Camus sur l'origine et l'organisation des Archives, sans date ; notes diverses de Camus sur les Archives, sans date. Mémoire (anonyme) sur l'état actuel des Archives françaises, 1<sup>er</sup> vendémiaire an X ; lettre de Daunou

remerciant l'Empereur de sa nomination comme archiviste, lui envoyant l'état des Archives et proposant de leur donner le titre d'Archives de l'Empire, 8 pluviôse an XIII : lettre de Daunou à Regnault de Saint Jean d'Angely au sujet d'un projet de dispersion des Archives, mars 1807 ; mémoire contre Daunou, intitulé Rapport général sur les Archives, vers 1809. ; copie de deux lettres de Napoléon Ier relatives aux Archives, 15 février 1814 ; journal de ce qui s'est passé aux Archives pendant les absences de Daunou, 1810-1811 ; pièces diverses relatives aux Archives, et notamment le Serment de fidélité aux Constitutions de l'Empire prêté par les fonctionnaires des Archives, 1812-1815 ; dons patriotiques faits par les employés des Archives, 1813-1815 ; pièces diverses sur l'administration des Archives, 1816-1830 ; détournements et soustractions de pièces faits aux Archives, 1816-1837 ; affaire de la suppression de la pension de Daunou, 1817 ; journal tenu en l'absence de M. de La Rue, octobre-novembre 1818 ; souscriptions et dons faits par les employés des Archives, 1820-1849 ; objets généraux de l'administration des Archives du Royaume , 1822-1848 ; notes indiquant les endroits où étaient déposés les débris des différents dépôts existant à Paris (avant 1789), avant 1830.

AB/Vc/\*/2 Registre relatif aux comptes-rendus des travaux du bureau du triage des titres an VII-an VIII

AB/Vc/\*/3 Etat imprimé des titres et objets recueillis jusqu'à ce jour pour l'histoire par le bureau du triage des titres au 1<sup>er</sup> germinal an VIII ; Tableau imprimé systématique des archives de l'Empire au 15 août 1811 ; Tableau imprimé systématique des archives du royaume au 15 août 1827 avec annotation de Sarthe ; Tableau imprimé systématique des archives du royaume au 15 août 1831 avec annotation de Daunou

AB/Vc/1 Situation des dépôts d'archives à la Révolution française	Armoire de Fer, domaniale, assignats accompagné du classement des archives concernant la législation, l'organisation, la manutention et la correspondance des archives sd (postérieur octobre 1830) ; Inventaire des archives du secrétariat , instruction de Daunou, sd (vers 1830) ;
AB/Vc/2. Agence temporaire des titres	secrétariat : inventaire abrégé des cartons contenant les pièces relatives à la manutention des archives du royaume ;
AB/Vc/3-4 Bureau du triage des titres	Archives du royaume, bureau des renseignements, état des registres et cartons concernant le travail courant effectué entre 1809 et 1830 et les papiers relatifs au séquestre des biens de émigrés (1er octobre 1830) ; Secrétariat Inventaire abrégé des cartons contenant les pièces relatives à la manutention des Archives du royaume, manuscrit par Saunier (vers 1831) ; note relative au classement des archives du secrétariat 1853-1854 ; état des registres et des cartons du secrétariat en 1853 ; rapport du 5 décembre 1854 de Garnier sur le classement des 8 premiers cartons du secrétariat ; rapport de Garnier sur le classement des archives du secrétariat 1 <sup>er</sup> août 1855 ; Rapport du 31 mars 1883 de Lecestre sur le registre contenant l'inscription de l'entrée des documents versés aux Archives de 1790 à 1819, archives nationales, section du secrétariat.
AB/Vd/1. Divers états de versements de pièces faits aux différentes sections des Archives : (an II – an VIII)	
AB/Vf/1 Observations de l'archiviste du district d'Orléans sur la conservation des titres des domaines nationaux. (11 octobre 1792) ; Instructions sur la manière d'inventorier et de conserver... les objets qui peuvent servir aux arts, aux sciences et à l'enseignement. (an II)	
AB/VI/1 Rapports des archivistes : 1 <sup>er</sup> octobre 1791, 10 septembre 1792, 1 <sup>er</sup> prairial an V, 1 <sup>er</sup> prairial an VI, 1 <sup>er</sup> prairial an VII ; états généraux des dépenses : du 10 septembre 1792 au 1 <sup>er</sup> brumaire an IV ; note et minutes de rapports de Camus sur les archives, rapport au premier consul 1 <sup>er</sup> thermidor an VIII, rapport au ministre de l'Intérieur 15 frimaire an V, notes de Daunou pour la rédaction de ses rapports (1804-1814) ; rapport jusqu'en 1831	
AB/VIII/1/1 Tableaux du travail des secrétaires-commis aux Archives tenus à partir de ventôse an IV (février-mars 1796) jusqu'à fructidor an XII (août-septembre 1804)	AB/XIV/2. Inventaires et notes relatifs à la partie domaniale proprement dites et communs aux séries P, Q, R, S, T. dont tableau figuré de la section domaniale ; état des objets remis par le bureau du triage des titres ; mémoire sur l'organisation des archives domaniales.
AB/VIII/1/2 Cahier des états de situation des travaux et de l'organisation des quatre sections en octobre 1830, rapports de travaux 1830-1833	
AB/VIII/1/3 Etats mensuels des travaux aux archives du royaume, 1816-1829	AB/XV/1/a Extrait fait par Lallemand " de l'état détaillé des articles enlevés ou inutiles de 1816 à 1830, présenté à M le Ministre de l'Intérieur en décembre 1830, par M Daunou ; inventaire par travée de la salle 245 de novembre 1850 suivi d'une explication sur certains versements ; Lettre de Cauchois-Lemaire au Garde général, Letrone, rapport sur le personnel de ma
AB/XII/1 Secrétariat Concordance entre les anciennes cotes (Camus) contenu dans E I* (AB Va* 1) et les nouvelles cotes (Daunou) réparties par sections : législative, administrative, historique et	



section écrit le 23 mars 1849; Lettre du 3 août 1849 de Cauchois-Lemaire au garde général : rapport spécial en urgence sur un incident survenu dans le cours du classement général de l'ancienne section législative ; Rapport adressé à M le garde général par Cauchois-L " sur l'état actuel des inventaires et du classement de cette double section et sur les améliorations qu'elle réclame, 9 février 1850 ; Etat du classement à la fin décembre 1850 : commence par un rappel des différents rapports envoyés au garde général entre 1846 et 1850 rédigé par Cauchois-Lemaire puis un état série par série rédigé par Dupont dont pour D ; Rapport de Cauchois-L sur l'inventaire par travée de la salle n°245 au garde général en décembre 1850 ; enveloppe contenant des fichiers tenus par Cauchois l'un par ordre chronologique des lettres adressées entre 1851 et 1854 (environ) et 1857 l'autre par mot matière et de personnes ; Lettre du 18 décembre 1851 de Cauchois-Lemaire " J'ai l'honneur de mettre sous vos yeux le rapport que m'adresse M Dupont sur l'état des comités (série DI à XLV)... » ; dans un projet de rapport en date du 2 avril 1851, qui a été mis en annexe du rapport du 31 août 1858 sur le différent Cauchois-Lemaire - de Chaubrier ; Rapport sur les travaux du 27 février 1852 au garde général par Cauchois-Lemaire ; rapports de l'année 1856 de Güns dont un état global de toute la section au 21 décembre 1857

AB/XV/1/b – Relevé de la succession des législatures par Coru-Sarthe, inventaire des pv de l'assemblée Constituante jusqu'à la fin de la Convention nationale ; rapport et état sur la situation de la section législative et judiciaire en 1855 par Lallemant ; la fin des années 20 mais sd ; en 1842 par Montaud ; idem en 1843 ; en 1846 par Cauchois-Lemaire ; en 1849 ; en 1857 par Lallemant et Dupond ; après 1848 de Dupond corrigé par Cauchois-Lemaire ; en 1850 par Dupond, en 1886 ; rapport et Etat sur la situation de la section

législative par Daunou en 1835 ; idem sd mais postérieur ; Inventaire Dubois de 1841, état de Coru-Sarthe de l'an VII

AB/XV/2 Gros cahier d'inventaire de la série D (probablement 1856-1857), état des divisions de la section législative (2<sup>e</sup> ½ XIX<sup>e</sup> siècle), inventaire de Daunou des séries A, B, C de Daunou du 1<sup>er</sup> janvier 1813, 2 inventaires de la bibliothèque

AB/XV/5 regroupement par chemises de rapports et notes explicatives, d'états de séries concernant les sections ou séries suivantes : section administrative, D, E et G, F, W, AD, 1792-1851 ; inventaires établis par les comités de judicature, des monnaies, de constitution, des domaines, des rapports en exécution du décret du 23 septembre 1791 ; état des cartons du comité de division à la fin de la Convention nationale ; inventaire des papiers du comité de législation ; Différents états des comités dressés par Sarthe, par Daunou ; extrait repris par Lallemant des articles éliminés entre 1816 et 1830 ; note sur la section législative ; rapport sur l'état de la section législative et du classement des comités le 15 juillet 1849 ; 2<sup>e</sup> semestre 1851, novembre 1851 ; état du registre des assignats classés en F

AB/XVI/1 Inventaire sommaire des archives nationales en floréal an XIII avant le déménagement à Soubise (avril-mai 1805) et un document rendant compte de la répartition par section en l'an XIII ; différents avant-projet de répartition des archives selon la nouvelle cotation et pour préparer le déménagement à Soubise (1809 et sd), Projet de Daunou de distribution des archives de l'Empire à Soubise (sd)

AB/XVII/1 Distribution par le garde des archives de la table des procès-verbaux de la 4 à la 22<sup>ème</sup> législature et de la table des matières des procès-verbaux

- AB/XIX/3326/7 Lettre de François-Valentin Mulot, membre de l'Assemblée législative, sur la levée des scellés du trésor des chartes et sur les différents dépôts d'archives, 10 novembre 1792
- AB/XIX/3556/3 Projet, par la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat, de l'arrêté de l'an VIII créant les Archives nationales.
- AB/XIX/3568/2 Biens nationaux, collection de textes de lois imprimés, 1793-1794
- AD/XVIIIc/173 lois et débats relatifs aux archives enregistrés par l'Assemblée nationale du rapport de Gossin sur l'organisation du 29 juin 1790 jusqu'à différents opinions prononcés par les députés sur le projet de loi sur les archives nationales du 11 frimaire an 9 (2 décembre 1800) [ en messidor à fructidor an IV (juin – août 1796) Petitpierre tient un code des archives AB VIII 1 – dans un état des registres du secrétariat du 26 avril 1853 établi par Bordier et Garnier (AB XII 1), il note un registre intitulé code des archives relié en maroquin rouge et entrepris sur l'ordre de Camus en juillet 1789 continué jusqu'en 1830
- AF/III/28, dossier 97 Commission des Dix-Sept sur l'épuration des employés des comités et commissions de la Convention après les journées de vendémiaire an IV, vendémiaire-nivôse an IV.
- AF/III/109 dossier 502 Archives nationales et bureau du triage des titres, 7 pièces, an VI- vendémiaire an VIII.
- AF/III/117 dossier 543 Lettre de Camus, archiviste de la République, refusant le poste de ministre des finances, pluviôse an IV.
- AF/III/118 dossier 553 états nominatifs de l'agence temporaire des titres, frimaire an III-pluviôse an IV, des archives domaniales ; état d'appointements des
- garçons et huissiers de la Constituante, 1790
- 163AP/1 Fonds privé Armand Gaston Camus
- 172AP/1 Fonds privé Pierre Baudin des Ardennes (Lettres reçues 1792-1818)
- BB/1/61 Service du triage des titres : nomination des membres de l'Agence temporaire (Paris) et des préposés au triage dans les départements, an III-VII
- BB/2/17-18 Etats des envois de décrets par le comité des décrets et correspondance avec les administrations à ce sujet, 1789-1791 ; publication et envoi des lois, 1789
- BB/30/176 dossier 2 Correspondance avec les autres ministères, les administrations départementales, les tribunaux : envoi et accusés de réception des lois et décrets, 1791-1792
- BB/30/177 Etat des sommes payées aux employées de l'agence temporaire des titres, du dépôt judiciaire et dépôt domaniale en l'an IV.
- C//10/39-44 Renseignements sur la tenue des anciens Etats généraux (notamment ceux de Paris, Tours, Orléans, Blois, Melun), 1356-1651
- C//26/175 Chronologie du 23-09-1788 au 27-06-89 ; et 179 Journal des séances de la noblesse, du Tiers Etat, du clergé, avant leur réunion, mai-juin 1789
- C//27/ 181 Suite des journaux de séances avant la réunion ; /182 minutes des séances du 16 juin 1789 au 1<sup>er</sup> juillet 1789 ; /182bis sommaire rédigé par Camus Reg A fol 43 n°182bis ; /183 avis du 5<sup>ème</sup> bureau sur un règlement proposé à l'assemblée générale le 3 juillet 1789 : 184bis sommaire rédigé par Camus A fol 43 n° 184 bis, formation de 4 comités de

- travail, procédure de réunion des députés , vote du président et des secrétaires, constitution des bureaux, leur liste, 19 juin au 3 juillet 1789 / 185-188 documents tenus par Camus secrétaire de l'Assemblée nationale ; /196 traitement des députés et frais des 30 bureaux ; /198 états et appointements des employés au secrétariat ; /199-199bis vérification des pouvoirs des députés par bureaux ; /200 formation du 1<sup>er</sup> comité des finances ; /210 règlement provisoire des communes du 16 juin 1789
- C//28 / 214 Règlement pour le secrétariat de l'Assemblée nationale, 22 août 1789 ; / 216 Liste des 20 bureaux formées par les communes avant la réunion
- C//29/230-233 vérification des pouvoirs des députés avril-juillet 1789 ; inventaire des pièces remises par Camus aux secrétaires (relevé de lettres, adresses, requêtes), juillet 1789
- C//30/245 Règlement, projets de décrets relatifs aux employés du secrétariat, août-octobre 1789, listes des secrétaires, des commis du secrétariat et des bureaux, octobre et novembre 1789
- C//31/262 Motion du 20 octobre 1789 sur le mode d'exécution des décrets du 4 août 1789
- C//32/266 Vérification des pouvoirs des députés à partir d'août 1789
- C//45/425/1 aliénation des domaines dans le département de Paris, mai 1792 ; /432 transmission de documents par Camus au comité des rapports juin 1791
- C//83/818 Scrutin pour l'élection de l'archiviste ; état des nominations effectuées par l'Assemblée nationale, août 1789
- C//87/35-41 Pièces renvoyées au comité des dons patriotiques
- C//113/280-291 Remise de pièces de Camus aux trésoriers des dons patriotiques, octobre 1790
- C//132 Locaux de l'Assemblée nationale mars 1790-août 1791 ; dépenses mai 1789-juillet 1791 ; paiement des députés octobre à décembre 1790
- C//133 Etat de secrétaires commis 1790-1791 ; indemnités des députés de mai à septembre 1792 ; état des garçons employés pour le service de l'Assemblée ; Etat de distribution des médailles frappées en vertu du décret en mémoire de l'abandon des privilèges le 4 août.
- C//168-172 Relation comité des décrets et Haute Cour de la nation, novembre 1791-septembre 1792
- C//175/472 Scrutin pour la nomination des commissaires aux archives, de l'archiviste, des commissaires aux brûlures des assignats à la Législative, octobre – novembre 1791
- C//176/474/5 Scrutin pour la nomination au comité des décrets, vote par bureau : 12 membres le 26 octobre 1791
- C//177 Fonctionnement de l'Assemblée nationale début 1792
- C237/198, pièce 46 Rapport de Bissy du Comité des décrets sur la réunion nécessaire des comités des décrets et des procès-verbaux, 25 octobre 1792
- C//360 Fonctionnement de l'Assemblée nationale fin 1792.
- C//364 Fonctionnement de l'Assemblée nationale en l'an 3
- C//388 Inventaire des pièces adressées au Conseil des 500 et déposées aux Archives nationales, brumaire an IV.

- C//390 Inventaire des pièces adressées au Conseil des 500 et déposées aux archives nationales, frimaire an IV.
- C//391 Inventaire des pièces adressées au Conseil des 500 et déposées aux archives nationales, nivôse an IV
- C//401 Conseil des 500, état des comptes arrêtés par les commissaires et la comptabilité nationale, nivôse et germinal an IV.
- C//412/489 Commission administrative Bordereaux des paiements faits par la Trésorerie sur les ordonnances de la commission des inspecteurs du Conseil des 500 de nivôse an IV au 29 germinal de la même année
- C//416/497 Conseil des 500 Etats émargés des appointements des employés
- C/I/4-95 Registres de transcription des procès-verbaux des Assemblées nationales, 28 octobre 1789-4 brumaire an IV
- C/II/1-6 Enregistrement des députés aux archives nationales du 13 juin 1791 à l'an VII
- C/II/41-52 Registres rédigés par les Archives nationales pour l'enregistrement des minutes des décrets des Assemblées nationales révolutionnaire (correspond à la classe A de Camus)
- D/I§1/1 Composition du secrétariat et des comités, octobre 1789 – juillet 1790 ; pièces et objets des comités remis aux Archives nationales en vertu du décret du 21 septembre 1791 ; organisation du Comité des décrets, 14 juin 1793 ; rapport du commissaire du Comité des décrets sur la collation des décrets d'aliénation, sd.
- D/I§1/2-3. Minutes de délibérations des séances du Comité des décrets (11 janvier 1793-2 brumaire an IV) ; lettres patentes sur décrets et proclamations du roi sur des municipalités (mai 1790) ; extraits de procès-verbaux et décrets du comité du 9 au 23 août 1792.
- D/I§1/4 Décrets relatifs aux travaux du Comité des décrets (9 février 1792-8 ventôse an 3) ; décrets sanctionnés (1790-1791) ; notes sur les décrets sanctionnés par le Roi, des actes du Corps législatif non sujet à la sanction, des lois manuscrites envoyées par le ministre de la Justice aux ministres et tribunaux : analyses et relevés journaliers des décrets avec indication des rapporteurs, renvois, etc. (février 1790-floréal an III)
- D/I§1/5 Relevés des décrets effectués par le Comité des décrets au secrétariat de l'Assemblée nationale (1er juillet 1792-pluviôse an II).
- D/I§1/6 Relevés des décrets effectués par le Comité des décrets au secrétariat de l'Assemblée nationale (ventôse an II-fructidor an II)
- D/I§1/7 Relevés des décrets effectués par le Comité des décrets au secrétariat de l'Assemblée nationale (nivôse an III-floréal an III)
- D I§1 8-17 Archives nationales, bureau du comptage, fabrication des assignats des émissions de montant différents, décembre 1790-juillet 1791
- D/I§1/18 Relevés des décrets effectués par le Comité des décrets au secrétariat de l'Assemblée nationale (1er prairial an III-2 brumaire an IV)
- D/I§1/19-20 Etats et récépissés des décrets envoyés par le ministre de la Justice au Comité des décrets  
19. 6 août 1790-27 octobre 1790  
20. 1er novembre 1790-2 février 1791
- D/I§1/21 Etats des minutes des décrets envoyés aux Archives nationales par le ministre de la justice, 22 septembre 1792 ;

Etats et récépissés des décrets envoyés par le ministre de la Justice au Comité des décrets, 21 septembre 1792 – 29 germinal an II

D/I§1/22 Etats et récépissés des décrets envoyés par l'Agence de l'envoi des lois au Comité des décrets et procès-verbaux 1er fructidor an II-1er messidor an III ; Expéditions authentiques des décrets envoyés aux Archives nationales par l'Agence de l'envoi des lois, 2 messidor – 25 thermidor an II

D/I§1/23-27 Etats des rectifications des pensions tenus par le Comité des décrets et procès-verbaux puis par les Archives nationales, 21 décembre 1792-14 prairial an X

D/I§1/28 Correspondance entre les Archives nationales et le ministre de la Justice sur la collation des décrets d'aliénation des domaines nationaux, 12 février 1791-11 février 1792 ; Etats des minutes sanctionnées portant vente de biens nationaux adressé par le ministre de la Justice au Président de l'Assemblée nationale et renvoyés au Comité des décrets, 2 mars 1791-3 novembre 1791 ; résultats de la section archives du Comité des décrets en février et septembre 1793

D/I§1/29 Correspondance entre les Archives nationales et le ministre de la Justice, puis avec la Commission des administrations civiles, police et tribunaux sur les envois des décrets, 16 novembre 1790-23 prairial an II

D/I§1/30 Cahier de correspondance entre le Comité des décrets et procès-verbaux et le ministre de la Justice, 24 octobre 1792-17 septembre 1793 ; correspondance et états des plaintes sur l'envoi des décrets échangés entre le Comité des décrets et le ministre de la Justice, 26 décembre 1789-27 mars 1790 ; Minutes de la correspondance entre le Comité des décrets, le ministre de la Justice et les

autorités constituées des départements, mai 1790-24 septembre 1791

D/I§1/31 Correspondance entre le Comité des décrets et : le ministre de la Justice, 1792-1793 ; le ministre de l'Intérieur, 29 juillet 1790-8 ventôse an II ; le ministre de la Guerre, 5 mars 1791-24 germinal an II

D/I§1/32 Correspondance entre le Comité des décrets et les grands procureurs, 28 janvier – 21 novembre 1792 ; Correspondance entre le Comité des décrets et le Comité des inspecteurs de la salle, 9 novembre 1791-16 thermidor an III ; Correspondance entre le Comité des décrets et le Comité de salut public, 1er juillet 1793-22 thermidor an III ; le Comité des finances, 23 mars 1792- 24 thermidor an III ; le Comité de sûreté général 13 juillet 1792-29 fructidor an III ; le Comité de législation, 20 juin 1792-6 messidor an III ; le Comité des transports, poste et messagerie, 1er nivôse an II-81 germinal an III ; le Comité de commerce et d'approvisionnement ; de division et liquidation, d'instruction publique, de marine et colonies, des pétitions et correspondance, des secours publics ; la Commission centrale, la Commission des Six, la Commission des 24, avec les préposés aux archives en départements ; Correspondance entre les Archives nationales et l'administrateur des domaines nationaux sur la collation des décrets d'aliénation, septembre 1791-21 juin 1793

D/I§1/33 Correspondance entre le Comité des décrets et la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, 23 prairial an II-8 fructidor an III ; avec les autorités constituées des départements 17 août 1793 – 6 fructidor an 2 ; Réclamations faites au comité des décrets par les autorités constituées relativement à l'envoi des lois, Archives de la République 2 mars 1791 13 floréal 3 ; Réclamations particuliers adressées au comité des

décrets par les autorités constituées relativement à l'envoi des lois, 20 septembre 1792 au 19 thermidor an II ; Différentes lettres (au nombre de treize) de M le Garde des sceaux à M Chapellier, 26 décembre 1789 au 27 mars 1790 ; rectification des décrets de liquidation de pensions, 12 prairial an II- 1er pluviôse an IX ; Etats des expéditions en parchemin pour être déposées aux Archives nationales, 12 février-30 novembre 1790

D/I§1/34 Envoi de collections de lois et décrets aux représentants en mission et aux autorités (1793-an III) ; états dressés par le bureau des procès-verbaux des décrets remis au président de l'Assemblée nationale, 27 mars 1790-23 août 1792 (rien entre juillet 1790 et juillet 1792)5

D/I§1/35 Correspondance du comité avec des représentants en mission, ordre alphabétique des noms (1793-an IV).

D/I§1/36-38 Députés et suppléants à la Convention : dossiers par département (1793-an III, en majorité : an II, ponctuellement: 1791).

D/I§1/39 Correspondance des administrations des départements avec le Comité des décrets, procès-verbaux sur le rappel des suppléants, août 1792-thermidor an III

D/I§1a/1 Registre d'enregistrement de la correspondance du comité des décrets, 29 avril 1790-5 septembre 1790

D/I§1a/2 Registre d'enregistrement des corrections de des décrets, proclamations et lettres patentes, collationnés sur les procès-verbaux originaux au comité des décrets, 10 juin 1790-30 juillet 1791

D/I§1a/3 Registre d'enregistrement sommaire des lettres envoyées aux ministres, officiers municipaux et autres autorités constituées par l'Assemblée nationale, 19 août 1789-21 septembre 1791

D/I§1b/1 Registre d'enregistrement des décrets de l'Assemblée nationale par le comité des décrets, 1<sup>er</sup> octobre 1791- 21 septembre 1792

D/I§1b/2 Registre des délibérations du comité des décrets, 31 septembre 1791- 15 septembre 1792

D/I§1b/3 Enregistrement des rapports faits par les comités à l'Assemblée nationale ajournés ou renvoyés, 1<sup>er</sup> février 1792-12 vendémiaire an III

D/I§1b/4 Rapports mis à l'ordre du jour par la Commission Centrale depuis sa création, 1<sup>er</sup> février 1792-30 frimaire an II

D/I§1b/5 Registre des adresses au comité des décrets, 1<sup>er</sup> septembre 1791-3 germinal an II

D/I§1b/6-8 Correspondance du comité des décrets avec les grands procureurs et les ministres, décembre 1791-décembre 1792

D/I§1c/1 Registre des délibérations du comité des décrets, 8 octobre 1792-26 brumaire an III

D/I§1c/2 Registre des délibérations du comité des décrets, 29 brumaire an III-3 brumaire an IV

D/I§1c/3 Registre de la correspondance avec les autres comités, correspondance au départ

D/I§1c/4 Registre de la correspondance du comité avec les autres comités, correspondance à l'arrivée

D/I§1c/5 Registre des inscriptions pour le renouvellement par quart des membres des comités Frimaire an 3

D/I§1c/6 Registre de la correspondance avec les départements sur les états des lois qu'ils ont envoyés et avec les représentants en missions sur les même états, 12 fructidor an II-16 prairial an III

D/I§1c/7 Registre des inscriptions des congés des députés à partir du 1er avril 1793

D/I§2/1-2 Registre d'enregistrement des écrits adressés à l'Assemblée nationale et en rapport avec ses travaux (correspond à la classe C de Camus).

D/IV/1, dossier 2bis Lettres du Comité de constitution au garde des Sceaux, septembre-novembre 1790

D/XXII/1-2 Archives du comité d'aliénation des domaines nationaux

E I \* 35 [cotation Camus] Registre d'enregistrement des remises faites aux comités par les archives nationales en exécution du décret du 27 décembre 1791, 19 janvier 1792-6 prairial an VI

E IV [cotation Camus] Lettres de Camus adressées au comité de Législation envoyant entre le 9 janvier 1792 et le 13 avril 1792 les douze cahiers de « l'inventaire que je fais dresser en exécution de l'art 2 du décret du 27 décembre dernier. » ; 12 cahiers dressés en exécution du décret du 27 décembre 1791 des papiers remis aux archives nationales par le comité de Constitution de l'assemblée constituante

E IV \* [cotation Camus] Inventaire dressé en exécution du décret du 27 décembre 1791, des papiers remis aux archives nationales par le comité de Constitution, 2 volumes dont le dernier contient également l'inventaire dressé en exécution décret du 27 décembre 1791 des papiers remis aux archives nationales par le comité de division du Royaume de l'Assemblée Constituante et coté E IVbis\*

E V\* [cotation Camus] Inventaire dressé en exécution du décret du 27 décembre 1791, des papiers remis aux archives nationales par le comité des lettres de cachets de l'assemblée Constituante

E VI \* [cotation Camus] Inventaire dressé en exécution du décret du 27 décembre 1791, des papiers remis aux Archives nationales par le comité des finances de l'assemblée Constituante ainsi que ceux des Assemblées qui se sont succédés jusque l'année XIII de la République inclusivement notamment un Reg. de la commission des finance du Tribunat

E XVII \* [cotation Camus] Inventaire dressé en exécution du décret du 27 décembre 1791, des papiers remis aux archives nationales par le comité de judicature de l'Assemblée nationale constituante

E XIX \* [cotation Camus] Inventaire dressé en exécution du décret du 27 décembre 1791, des papiers remis aux archives nationales par le comité ecclésiastique de l'Assemblée nationale constituante, 2 volumes intitulés 1<sup>ère</sup> partie ou §1 et 2<sup>ème</sup> partie ou §2

E XXIX \* [cotation Camus] Inventaire général dressé en exécution du décret du 27 décembre 1791, des papiers remis aux archives nationales par le comité des rapports de l'Assemblée nationale constituante

E XXIX bis \* [cotation Camus] Inventaire dressé en exécution du décret du 27 décembre 1791, des papiers remis aux archives nationales par le comité des recherches de l'Assemblée nationale constituante

E XXV \* [cotation Camus] Inventaire des papiers provenant des comités et des commissions de Marine et des Colonies des Assemblées constituante, législative, conventionnelle et du corps Législatif déposés en l'an VII

F/1a/22 Circulaires et instructions ministérielles.1789-an IV.

F/1a/83-84. Arrêtés de divers comités de la Convention. an II-an IV.

F/1a/85-86. Ampliations de lois, ordonnances, décrets et arrêtés. (ministère de l'Intérieur.)  
1789- an III.

F/1a/65 Relations du ministère de l'Intérieur avec les Assemblées législatives et leurs comités.  
1790-1815.

F/1a/293-300 Relations du Ministère de l'Intérieur avec le Ministère de la Justice, 1789-1824.

F/1a/302 Application et interprétation des lois et décrets. 1792-an V.

F/1a/549. Haute-Cour de Vendôme, an IV-VII ; tribunal révolutionnaire, 1793

F/1a/590-597 Travaux des commissaires du bureau général des archives du ministère de l'intérieur concernant les archives des comités supprimés, brumaire an IV-germinal an V ; dossier sur l'établissement d'un bureau du triage au ministère de l'intérieur pour gérer les archives de gouvernement indépendamment des archives nationales, an VII.

F/17/13540 Archives nationales, organisation (1790-1870) : brouillon d'un projet d'ordonnance relative à l'organisation des Archives du royaume présenté par les secrétariats des Archives du royaume (s.d.)

F/30/2 Registre des procès-verbaux de réception et de délivrance de papier pour l'impression des assignats dressés en exécution du décret du 4 septembre 1790 par les Archives nationales

F/30/3-4 Registres d'inscription des procès-verbaux d'entrée et de sortie du papier destiné à l'impression et à

l'émission des assignats de 5 lt en exécution du décret du 6 mai 1791 et suivants aux Archives nationales, (1ère partie 7 juin 1791-11 février 1792 ; 2ème partie 13 février-16 juillet 1792)

F/30/5 Registre d'inscription des procès-destiné à l'impression et à l'émission des assignats de 500 lt et autres sommes inférieures à celle de 500 lt mais supérieures à 5 lt en exécution du décret du 6 mai 1791 et suivants aux Archives nationales, 6 juin 1791-17 juillet 1792

F/30/6-7 Registres d'inscription des procès-verbaux relatifs aux assignats depuis l'organisation de la nouvelle administration pour cet objet, en exécution du décret du 13 juin 1792, aux Archives nationales (1ère partie 28 juin 1792-12 février 1793, 2ème partie 13 février-25 mai 1793)

F/30/8-14 Registre des procès-verbaux d'entrée et de sortie du papier destiné à l'impression et des ustensiles aux Archives nationales (1ère partie 3 juin – 12 septembre 1793, 2ème partie 12 septembre 1793 – 15 floréal an II, 3ème partie 26 frimaire an II, 26 frimaire an II-28 ventôse an III, 4ème partie 24 floréal an II, 24 floréal an II- 26 thermidor an III, 5ème partie 27 thermidor an III-29 brumaire an IV

LH//596/48 Dossier d'attribution de la légion d'honneur à Coru-Sarthe, employé aux Archives nationales de 1790 à 1835.

X/1b/9083-9084 Parlement civil, minutes des lettres patentes et ordonnances : copies d'actes royaux et autres enregistrés, septembre 1788-octobre 1790

### **Bibliothèque nationale**

NAF 23067-23068 Papiers personnels et correspondance du conventionnel



- Armand-Gaston Camus (1740-1804), (7601-7861), 3ème partie, correspondance des Saint-Simoniens, correspondances diverses, 163 lettres dont Camus à Bayle et Camus au père Enfantin
- NAF 20507 Collection de lettres autographes de membres des anciennes Académies et de l'Institut de France, provenant, la plupart, du cabinet Gourio de Refuge, XVIIIe-XIXe siècle, 689 f., montés in-fol. Demi-reliure
- NAF 21127 Recueil de pièces sur les bibliothèques et musées de Paris (1789-1860), 67 f., montés in-fol. Demi-reliure : lettre de Camus à Merlin sur le transfert des archives domaniales du Louvre à la Sainte-Chapelle (23 ventôse an VI) (11)
- NAF 21880-21933 Correspondance et papiers de Pierre-Claude-François Daunou (1761-1840), cinquante-quatre volumes in-4° et in-fol. Demi-reliure
- Institut d'Histoire de la Révolution française**
- LEFVEBRE Jules, Fichier bibliographique des Constituants, Arch.LEF 30 A-K, Arch LEF 30bis L-Z
- 7701.49-C1 Manuscrits de la Bibliothèque de l'Arsenal. Supplément. Fonds Enfantin



# Bibliographie

Cette bibliographie rassemble les ouvrages consultés, cités en note de bas de page ou non. L'absence de bibliographie directement consacrée au Comité des décrets ayant été exposée en introduction, la priorité a été donnée aux travaux ayant trait aux autres comités des Assemblées nationales révolutionnaires, aux ouvrages d'histoire juridique et administrative sur la période et aux travaux existants sur les Archives nationales. En accord avec Jean-Clément Martin nous avons choisi de numéroté cette bibliographie pour ne se référer qu'au numéro dans le corps du texte afin de ne pas alourdir les notes de bas de page.

## Sources imprimées

1. *Almanachs royaux et nationaux*, 1789-an III, Paris, Imprimerie royale et nationale
2. D'ALEMBERT et DIDEROT, 1751, *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, chez Briasson : David l'aîné : Le Breton : Durand
3. BAUDOUIN *Collection générale des décrets rendus par l'Assemblée nationale*, Paris, Baudouin
4. *Bulletin des lois de la République*, prairial an II- brumaire an IV
5. CAMUS Armand-Gaston, 1791, *Lettre à Brissot*, Imprimerie nationale, Paris
6. CAMUS Armand-Gaston, 1791, *Histoire abrégée des travaux de l'Assemblée nationale Constituante ; Recueil des décrets de l'Assemblée nationale Constituante selon l'arbre des matières ; institution au droit public et privé de la France ; annonce et prospectus, par M Camus, garde des archives nationales, 20 p.*, Chez Baudouin, imprimeur de l'Assemblée nationale, cour des Capucins Saint-Honoré, et Leboucher, libraire, rue Saint-Honoré, à côté de Saint-Roch, n°278, ou la boutique, jardin des Feuillans, près l'Assemblée nationale
7. CAMUS Armand-Gaston, 1791, *Code de l'administration et de l'aliénation des biens nationaux rédigé par ordre de l'Assemblée nationale par le comité d'aliénation des biens nationaux*, Paris, Imprimerie nationale
8. CAMUS Armand Gaston, 1792, *Opinion de M Camus citoyen actif de la section des Tuileries dans l'assemblée de cette section sur les événements du 20 juin 1792*, Imprimerie nationale
9. CAMUS Armand-Gaston, *Convention nationale, opinion sur les principes de la conduite à tenir par la République française et par les Républicains, à l'égard du ci-devant Roi et de la famille*, imprimé par ordre de la Convention nationale
10. CAMUS Armand-Gaston, 11 ventôse an 2 (1<sup>er</sup> mars 1794), *Discours prononcé à la société populaire de la Section Constance du faubourg Montmartre*
11. CAMUS Armand-Gaston, fructidor an 4, *Corps législatif, Conseil des Cinq-Cents. Rapport fait au nom d'une Commission spéciale nommé sur le message du Directoire exécutif en date du 29 fructidor an IV*, Paris, Imprimerie nationale

12. CAMUS Armand-Gaston, 16 nivôse, *Annnonce sur l'Emprunt de quatre-vingt millions*
13. CAMUS Armand-Gaston, frimaire an V, *Corps législatif, Conseil des Cinq-Cents. Discours de A G Camus, sur le message du Directoire, du 20 frimaire, et sur l'impression de ce message*, Paris, Imprimerie nationale
14. CAMUS Armand-Gaston, 4 ventôse an 5 (22 février 1797), *L'un des représentants du peuple à ses collègues et concitoyen,s* Place du Carroussel, Imprimerie Baudouin, n°662
15. CAMUS Armand-Gaston, pluviôse an IV, *Rapport fait le 3 pluviôse [an IV (23 janvier 1796)] au Conseil des Cinq-Cents ; par son Commissaire aux Archives, sur l'établissement d'une Bibliothèque à l'usage du Corps législatif*, Paris, Imprimerie nationale
16. CAMUS Armand Gaston, 6 pluviôse an 7 (25 janvier 1799), *Le garde des Archives de la République aux représentants du peuple membres de la Commission des inspecteurs du Palais national des Cinq-Cents*
17. CAMUS Armand-Gaston, 1818, *Lettres sur la profession d'avocat, et bibliothèque choisie des livre de droit qu'il est le plus utile d'acquérir et de connaître*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris Warée
18. CAMUS Armand-Gaston, *Funéraille de Baudin (des Ardennes), membre de l'Institut national, l'un des représentants du peuple*, Baudouin, imprimeur de l'Institut national, place du Carroussel, n°662
19. COURET, 1791, *Tableau des travaux de la Haute cour nationale provisoire, séante à Orléans, pour y juger les crimes de lèse-nation*, Paris, Impr. de L.-P. Couret , directeur de cet ouvrage, rue Christine, n°2 et Orléans au bureau du journal général du département du loiret, rue du Colombier, n°74
20. *Constitution s, 1791, 1793, 1795* Paris, Imprimerie nationale
21. DAUNOU, 1796-1804, *Travaux pour la préparation d'un catalogue de la Bibliothèque du Panthéon et en vue de nouvelles acquisitions de livres*, Bibliothèque Sainte Geneviève 210 feuillets
22. DAUNOU, 1892, *Catalogue des incunables de la Bibliothèque Sainte-Geneviève*, Paris, Alphonse Picard
23. DENISART, 1783, *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence* donnée par Me .... , Mise dans un nouvel ordre, corrigé et augmentée par MM CAMUS et BAYARD, avocats au Parlement, Paris, chez la Veuve Desaint, rue du Foin Saint-Jacques
24. DUBOSQUET, 1791, *La Haute cour national ou Loi constitutionnelle sur la formation du haut tribunal chargé de prononcer sur les crime de lèse-nation du 10 mai 1791*, Paris, Dubosquet
25. ESTIENNE Antoine d', 1778, *L'archiviste citoyen ou Méthode précise pour arranger les archives*, 2<sup>ème</sup> édition, Aix, André Adibert imprimeur
- 26.
27. LERASLE, 1782-1791 *Encyclopédie méthodique. Jurisprudence dédiée et présentée par Hue de Miromesnil, garde des sceaux de France*, 10 tomes, Paris, chez Panckoucke libraire, hôtel de Thou, rue des Poitevins
28. MARIE M, 1779, *Traité des archives ; dans lequel on enseigne le moyen de faire revivre les anciennes écritures, et la manière de procéder le plus finement au Pouillé général, pour y donner ensuite un ordre simple, laconique et constant ; lequel s'applique aussi aux bibliothèques*, Paris
29. LE MOINE Pierre-Camille, 1765, *Diplomatique pratique ou traité de l'arrangement des archives et trésors des chartes ; ouvrage nécessaire aux commissaires à terriers ; aux dépositaires des titres des anciennes seigneuries*,

*des évêchés, des chapitres, des monastères, des communautés, des corps des villes, et à tous ceux qui veulent s'adonner à l'étude des monuments de l'antiquité*, Metz

30. *Procès-verbaux des Assemblées nationales imprimés au fur et à mesure des séances*, 1789-brumaire an IV
31. RAVAISSON Félix, 1862, *Rapport adressé à son excellence le ministre d'Etat au nom de la commission instituée le 22 avril 1861*, Topographie E Panckoucke et Cie, Paris
32. RONDONNEAU Louis, 1817, *Collection générale des lois, décrets, arrêts, sénatus-consultes, avis du Conseil d'Etat et réglemens d'administrations publiés depuis 1789 jusqu'au 1er avril 1814 et insérés dans la Collection du Louvre et dans la Collection du Bulletin des lois*, Paris, Rondonneau et Decle libraires, Dépôt des Lois
33. TOULONGEON François-Emmanuel d'Emskerque, 1806, *Eloge historique de A. –G. Camus, membre de l'institut national*, Paris, Baudouin
34. TROPER Michel, 2006, *Terminer la Révolution, la Constitution de 1795*, Paris, Fayard
35. VERGNIAUD Pierre-Victorien, 1791, *Rapport sur l'état des travaux de l'Assemblée nationale constituante au 30 septembre 1791. Suivi d'une notice de ces travaux par M. Camus*, Paris, Imprimerie nationale

### **Ouvrages généraux**

36. ABERDAM Serge, 2001, *L'élargissement du droit de vote entre 1792 et 1795 au travers du dénombrement du Comité de Division et des voies populaires sur les Constitutions de 1793 et de 1795*, thèse, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne
37. ABERDAM Serge, 2004, *Démographes et démocrates. L'œuvre du comité de division de la Convention nationale*, Paris : Société des études robespierristes, Impr. F. Paillart,
38. AULARD Alphonse, 1905, *Histoire politique de la Révolution française. Origines et développement de la démocratie et de la République (1789-1801)*, Armand Colin, Paris
39. BARBICHE Bernard, 2010, *Les institutions de la monarchie française, XVIe-XVIIIe siècle*, Paris, PUF
40. BARDOUX A., 1877, *Les légistes, leur influence sur la société française*, Paris
41. BARRET-KRIEGER Blandine, 1988, *Les historiens et la monarchie*, Paris, Les chemins de l'histoire, PUF
42. *Base de données historiques des députés français depuis 1789*, Assemblée nationale, accessible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore/>
43. BERNARDIN E., 1964, *Jean-Marie Roland et le ministère de l'Intérieur (1792-1793)*, Société des études robespierristes
44. BIARD Michel, 2002, *Missionnaires de la République. Les représentants du peuple en mission (1793-1795)*, CTHS, Paris
45. BIARD Michel, 2008, *La Révolution française : dynamique et ruptures, 1787-1804*, A Colin
46. BORDIER Henri, 1855, *Les Archives de la France ou Histoire des Archives de l'Empire, des Archives des ministères, des départements, des communes, des*

- hôpitaux, des greffes, des notaires etc, contenant l'inventaire d'une partie de ces dépôts*, 1<sup>ère</sup> édition 1855, Paris, rééd. 1978, Mégariotis Reprint, Genève
47. BOUCHARD Aline, 2011, *Entre textes parisiens et réalités locales : l'administration départementale du Jura (1790-1793)* Thèse de 3ème cycle, Université Panthéon-Sorbonne Paris, sous la direction de Jean-Clément Martin (sous-sol sc hum cote R 11 : 43 3 volumes)
  48. BOUDON Julien, 2002, *Les Jacobins. Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, Thèse de Doctorat, Droit, Université Panthéon-Assas, L.G.D.J
  49. BOROUMAND Ladan, *La guerre des principes. Les assemblées révolutionnaires face aux droits de l'homme et à la souveraineté de la nation*, Paris, EHESS
  50. BRETTE Armand, 1902, *Histoire des édifices où ont siégé les Assemblées parlementaires de la Révolution française et de la première République*, tome premier, Paris, Imprimerie nationale
  51. BRUGUIERE Michel, 1992, *Guide du chercheur pour la période 1789-1815 : les sources de l'histoire financière et économique*, Drozz diff. Champion
  52. BRUGUIERE Michel, 1992, *Pour une renaissance de l'histoire financière XVIIIe-XXe siècles*, Paris Ministère de l'économie, des finances et du budget, Comité pour l'histoire économique et financière de la France
  53. BUCHEZ Philippe-Joseph-Benjamin et ROUX-PAULIN, 1834-1838, *Histoire parlementaire de la Révolution française, ou Journal des assemblées nationales depuis 1789 jusqu'en 1815 : contenant la narration des événements*
  54. CARON P, CHASSAING DE BORREDON, STEIN H, 1913-1919, *Inventaire analytique série AA*
  55. CASTALDO André, 1989, *Les Méthodes de travail de la constituante : les techniques délibératives de l'Assemblée nationale, 1789-1791*, Paris, Presses universitaires de France, Léviathan
  56. CASTELLA i PUJOLS Maria Betlem, 2008, *Révolution, Pouvoirs et Information : le contrôle de l'information dans les assemblées Parlementaires (1789-1795)*, thèse sous la direction de Jean-Clément MARTIN et Lluís Roura i Aulinas (co-tutelle), Paris I, IHRF
  57. CHARAVAY Etienne, 1894, *Procès-verbaux de l'élection des députés à l'Assemblée législative, des hauts jurés, des administrateurs, du procureur général syndic, du président du tribunal criminel et de son substitut, de juges suppléants, de l'accusateur public, de curés*, Paris, Maison Quantin, Cerf, Noblet
  58. CHARMES Xavier, 1886, *Le comité des travaux historiques*, tome 1, Imprimerie nationale, Paris
  59. CHEYNET Pierre Dominique, 2007, *Répertoire numérique de la série D*, Archives nationales, Paris
  60. CHURCH Clive, 1981, *Revolution and red tape : the French ministerial bureaucracy 1770-1850*, Oxford, Clarendon press
  61. COEURE S et DUCLERT V, 2001, *Les archives*, Paris, La Découverte
  62. COHEN Alain, 2011, *Le Comité des inspecteurs de la salle, une institution originale au service de la Convention nationale (1792-1795)*, Travaux historiques, L'Harmattan
  63. *Les comités des assemblées révolutionnaires : des laboratoires de la loi*, 2012, Paris, La Révolution française Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française, publication des actes de la Journée d'études sur les comités des

- assemblées révolutionnaires (février 2011), consultable sur <http://lrf.revues.org/673>
64. DAINVILLE-BARBICHE Ségolène de ,2004, *De la justice de la nation à la justice de la République, 1789-1940. Guide des fonds judiciaires conservés au Centre historique des Archives nationales*, Paris
  65. DESCIMON Robert, SCHAUB Jean-Frédéric, VINCENT Bernard, 1997, *Les figures de l'administrateur : institution, réseaux, pouvoir en Espagne, en France et au Portugal, XVIe-XIXe siècle*, Paris
  66. DREYFUS Françoise, 2000, *L'invention de la bureaucratie : servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, XVIIIe-XXe siècle*, Paris
  67. DUPUY François, THOENIG, 1983, *Sociologie de l'administration française*, Paris
  68. DURELLE-MARC Yann-Arzel, 2004, *La naissance du droit de pétition : contribution à l'histoire de la démocratie représentative*, sous la direction de Marcel Morabito, Université Paris, Panthéon-Sorbonne
  69. DUVERGIER J. -B., *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements*, Paris, tomes 1 à 8,
  70. ELIAS Norbert, 1979, *La civilisation des moeurs*, Paris
  71. *Etat des inventaires des Archives nationales du 1er janvier 1914*
  72. FAVIER Jean, 1958, *Les Archives*, Paris
  73. FEBVRE Lucien, 1965, *Combats pour l'histoire*, Paris
  74. FOUCAULT Michel, 1966, *Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard
  75. FOUCAULT Michel, 1969, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard
  76. GEMBICKI Dieter, 1979, *Histoire et politique à la fin de l'Ancien Régime, Jacob-Nicolas Moreau (1718-1803)*, Paris
  77. GERAUDEL Pierre, 1942, *Albert Camus*, Thèse de l'Ecole des Chartes
  78. *Girondins et Montagnards*, Acte du colloque, Sorbonne, 14 décembre 1975, Bibliothèque d'Histoire révolutionnaire, 3ème série, n°19, Société des études robespierristes, Paris
  79. GLENARD Guillaume, 2010, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Léviathan, PUF
  80. GODECHOT Jacques, 1985, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF
  81. HALPERIN Jean-Louis, 1987, *Le tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution, 1790-1799*, Paris, Librairie général de droit de et jurisprudence, 294 p.
  82. HEURTIN Jean-Philippe, 1995, *L'ordre de l'Assemblée : éléments d'une sociologie de la séance publique à l'Assemblée nationale*, Thèse d'Etat 1999, *L'espace public parlementaire, essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF
  83. *Histoire des bibliothèques françaises. Les bibliothèques de la Révolution et du XIXe siècle, 1789-1914*, 1988-1992 Promodis, Edition du Cercle de la Librairie
  84. ILOVAĚSKY Olga *Recueil de documents relatifs aux séances des États généraux*, CNRS, 1974
  85. IMBERT Jean, NAGLE Jean, MEYER Jean, GODECHOT Jacques, 1993, *Histoire de la fonction publique en France*, Nouvelle Librairie de France, Paris
  86. JABIN André, 1945, *Les comités révolutionnaires (1793-1794). Leur rôle politique*, thèse doctorat, Université de Paris, Faculté de Droit
  87. KAWA Catherine, 1993, *Les employés du Ministère de l'Intérieur pendant la Première République (1792-1800) : approche prosopographique de la*

- bureaucratie révolutionnaire*, thèse sous la direction de Michel Vovelle, Paris I, 2 vol
88. KAWA Catherine, 1997, *Les ronds de cuir en Révolution : les employés du ministère de l'Intérieur sous la Première République, 1792-1800*, Paris, CTHS
  89. KUSCINSKI A., 1973, *Dictionnaires des conventionnels*, Edition du Vexin Français, Yvelines
  90. LABORDE Léon de, 1867, *Les Archives de la France, leurs vicissitudes pendant la Révolution, leur régénération sous l'Empire*, Paris, Librairie Victor Renouard
  91. LABOULAIS Isabelle *Lectures et pratiques de l'espace, l'itinéraire de Coquebert de Montbret (1755-1831), savant et grand commis d'Etat*, université de Rouen
  92. LANGLOIS Charles Victor, 1924, *Etat sommaire des versements fait aux Archives nationales par les ministères et les administrations qui en dépendent (série F, BB Justice et AD XIX)*, T 1, Introduction, Paris, Imprimerie Nationale
  93. LEMAY Edna Hindie, 1991, *Dictionnaire des Constituants, 1789-1791*, Oxford, Librairie du bicentenaire de la Révolution française, Voltaire foundation
  94. LEMAY Edna Hindie, 2007, *Dictionnaire des Constituants, 1791-1792*, Paris, Ferney-Voltaire, Centre international d'étude du XVIIIe siècle
  95. LERASLE, 1792-1791, *Encyclopédie méthodique ou par ordre des matières*, Paris, Panckoucke, Liège, Agasse
  96. MADIVAL J. et LAURENT E., 1867-... , *Archives parlementaires. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises, 1ère série, 1787-1799*, Paris
  97. MARC Yann-Arzel, 2008, *Nature et origines du droit de pétition*, BEC numéro spécial Journée d'études sur les pétition organisée par les AN, Paris
  98. MARCHAND Jean, 1979, *La Bibliothèque de l'Assemblée nationale : histoire de ses origines, de sa constitution officielle et de ses développements, sous la direction de Camus et de Druon, jusqu'à la construction de la bibliothèque actuelle*, Société de bibliophiles de Guyenne, Bordeaux
  99. MARLOT Samuel, 2009, *Les lois révolutionnaires 11 août 1792- 22 prairial an 2. La codification du salut public*, Thèse de droit, Université Panthéon-Assas (Paris II) sous la direction de Frédéric Bluche
  100. MARTIN Jean-Clément, 2012, *Nouvelle histoire de la Révolution française*, Pour l'histoire, Perrin
  101. MARTIN Virginie, 2011, *La diplomatie en Révolution : structures, agents, pratiques, renseignements diplomatiques, l'exemple des agents français en Italie (1789-1796)*, thèse, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne sous la direction de Jean-Clément MARTIN
  102. MATTA - DUVIGNAU Raphaël, 2010, *Entre administration et gouvernements : le Comité de salut public (1791-1795)*, thèse, Université de Paris II sous la direction de Vida AZIMI
  103. MOMIGLIANO Arnaldo, 1983, *Problèmes d'historiographie ancienne et moderne*, Paris, Bibliothèque des Histoires, NRF, Gallimard
  104. *La monnaie et le papier monnaie, introduction, recueil de textes et notes*, Commission de recherche et de publication des documents relatifs à la vie économique de la Révolution, Imprimerie nationale, Paris, 1912
  105. MOULLIER Igor, 2004, *Le ministère de l'Intérieur sous le Consulat et le Premier Empire (1799-1814) Gouverner la France après le 18 brumaire* thèse, Université Lille III, sous la direction de Gérard Gayot



106. PRETEUX Pierre, 1932, *Armand-Gaston Camus, avocat Premier garde des Archives nationales, Membre de l'Institut, 1740-1804*, imprimerie Lecerf, Rouen
107. OLIVE Henri, *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, Marseille, 1908
108. PETITEAU Nathalie, 2003, *Voies nouvelles pour l'histoire du Premier Empire. Territoires, pouvoirs, identités*, Paris, La boutique de l'histoire
109. PETITEAU Nathalie, *Elites et mobilités : la noblesse d'Empire au XIXème siècle (1808-1914)*
110. RICHOU Gabriel, 1883, *Traité théorique et pratique des archives publiques, organisation, administration, législation des archives nationales, ministérielles, départementales, communales, hospitalière, judiciaire, notariales, école des chartes*, Paris, Société d'imprimerie et librairie administrative Paul Dupont
111. TACKETT Timothy, 1997, *Par la volonté du peuple. Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, L'évolution de l'humanité, Albin Michel
112. TROPER Michel, 1992, Sur l'usage des concepts juridique en histoire, *Annales ESC*, n°6, novembre, p. 1171-1184
113. TUETAY A., 1908, *Les papiers des assemblées de la Révolution aux Archives nationales, Inventaire de la série C (Constituante, Législative, Convention)*, Paris, Société de l'Histoire de la Révolution française
114. VERPEAUX Michel, 1991, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, PUF

## Articles

115. « Archives et République », dossier, *Le Débat*, n° 115, 2001
116. AZIMI V., 1986, « Le personnel administratif des comités des assemblées révolutionnaires : approche d'une administration révolutionnaire », *Mémoires de la Société pour l'Histoire du Droit et des Institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands*, 43è fascicule, p. 105-139
117. AZIMI V., 1988, « 1789 : l'écho des employés, ou le nouveau discours administratif », *Dix-huitième siècle*, n°20, p. 133-150
118. AZIMI V., 1989, « Les comités d'agriculture des assemblées révolutionnaires », *La Révolution française et le monde rural, colloque tenu en Sorbonne les 23, 24 et 25 octobre 1987*, CTHS/INRA, p 483-493
119. AZIMI V., 1989, « Les droit de l'homme-fonctionnaire », *Revue Historique de Droit français et étranger*, n°67 (1), janv-mars, p.27-46
120. AZIMI V., 1991, « Heur et malheur des « salariés publics » sous la Révolution », *Etat, Finances et Economie pendant la Révolution française (Actes du Colloque de Bercy 1989)*, Paris, p.159-200
121. BARUCH Marc-Olivier , 2001, « Archives, mémoire nationale et politique de l'Etat », *Les cahiers français*, n°303
122. BAUTIER Robert-Henri, 1968, « La phase cruciale de l'histoire des archives : la constitution des dépôts d'archives et la naissance de l'archivistique (XVIe – début XIXe siècle) », *Archivum, Revue internationale des archives*, PUF, vol. XVIII, p.139-150
123. BAUTIER Robert Henri, 1961, *Les Archives, L'histoire et ses méthodes*, Paris
124. BEAUD Olivier, 1993, L'histoire juridique de la Révolution française est-elle possible ?, *Droits. Revue française de théorie juridique*, n° 17

125. BENTHAM Jérémie, 1822, *Oeuvres, Tactique parlementaire*, t1 (p.208 des comités in chap 26)
126. BOURGUIN Georges, 1911, Le Comité de législation, étude sur un fonds juridique des Archives nationales, *Nouvelle revue historique de droit français et étranger*, p.624-648, Paris, Sirey
127. BRONDEL Nicole, 2008, L'Almanach royal, national, impérial : quelle vérité, quelle transparence ? (1699-1840), *De l'Ancien régime à l'Empire, mutations de l'Etat, avatars des archives*, BEC, p.15-87
128. BRUNET Pierre, 2002, La notion de représentation sous la Révolution française, *Annales historiques de la Révolution française*, n°2, p.27-45
129. CHASSAGNE S., 1981, « Les bureaux centraux : le personnel et les mécanismes administratifs », dans BERGERON L (dir) *La statistique en France à l'époque napoléonienne*, Séminaire du 14 février 1980, Paris, éd. Jean Touzot
130. DE CHEVRIERES, 1775, *Le nouvel archiviste ; contenant une nouvelle méthode de ranger un chartrier dont l'ordre chronologique est la base ; auquel on a joint des calcul et table, pour aider à la supputation des temps, nécessaires aux archivistes, et à ceux qui s'adonnent à la chronologie*, Paris
131. CHURCH Clive, 1974, *Du nouveau sur les origines de la constitution de 1795*, in *Revue historique de droit français et étranger*, n°4, Paris, Sirey
132. COLOMBO Paolo, 2000, « La question du pouvoir exécutif dans l'évolution institutionnelle et le débat politique révolutionnaire », *Annales historiques de la Révolution française*, n°319, janvier-mars 2000, p.1-26
133. DELSALLE Paul, 1993, « L'archivistique sous l'Ancien Régime, le Trésor, l'Arsenal, et l'Histoire » dans, *Histoire, économie et société*, 4<sup>ème</sup> trim., p.447-472
134. DELSALLE Paul, 1993, « Le sort des archives sous l'Ancien Régime », *L'information historique*, vol.55, n°2, p.57-66
135. DUCHEIM Michel, 1979, Requiem pour trois lois défuntés, *Gazette des archives*, n°104, p.13
136. DUCHEIM Michel, 1987, La Révolution française et les archives : la mémoire et l'oubli dans l'imaginaire républicain, *Liber amicorum. Etudes historiques offertes à Pierre Bougard*, Arras
137. DUCLERT Vincent, Les Archives nationales dans DUCLERT Vincent et PROCHASSON Christophe (dir), 2002, *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion
138. DURELLE-MARC Yann-Arzel, 2007, La naissance du droit de pétition : contribution à l'histoire de la démocratie représentative, *L'individu face au pouvoir : les pétitions aux assemblées parlementaires*, Journée d'étude 23 octobre 2007, BEC
139. *Fabrique des archives ... ; Questions d'archives*, colloque du Collège internationale de philosophie (Paris 2-3 décembre 1999), éd. Nathalie Léger, Paris, 2002
140. FAYAT Hervé, L'Assemblée nationale, dans dans DUCLERT Vincent et PROCHASSON Christophe, 2002, *Dictionnaire critique de la République*, sous la direction de, Paris, Flammarion
141. GUENIFFREY Patrice, 2002, La Ière République, dans DUCLERT Vincent et PROCHASSON Christophe, *Dictionnaire critique de la République*, sous la direction de, Paris, Flammarion
142. HILDESHEIMER Françoise, 1997, Les Archives de France, mémoire de l'Histoire, *Histoire et Archives*, Paris, Honoré Champion Editeur

143. HILDESHEIMER Françoise, 2000, Une politique pour les archives 1880-1940 ?, in BARUCH M O et DUCLERT V (dir), *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris, La Découverte
144. KAWA Catherine, 1990, « Comment étudier la bureaucratie révolutionnaire ? », *Actes du VIIe colloque du CIEEIST, Sciences en révolution : 1789 et plus tard*, Orsay 1989, Orsay
145. KAWA Catherine, 1992, « Les salaires des commis de la République : l'exemple du ministère de l'Intérieur », *Actes des 115<sup>e</sup> et 116<sup>e</sup> Congrès nationaux des Sociétés savantes, Avignon 1990-Chambéry 1991*, Paris, Editions du CTHS, t. 2, Commission d'histoire de la Révolution française, p.59-81
146. LATOUR B, 1988, *Mixing humans and nonhumans together : the sociology of a door-closer* dans *Social problems*, XXXV/3, juin, p.298-310
147. LEGENDRE Pierre, 2002, « Une mémoire fonctionnelle », *Revue française d'administration publique*, t.102, p.223-228
148. LE MARESQUIER E, 1982, « Archives ministérielles ou archives nationales ? », *La Gazette des archives*, n°119, 1982
149. MARI Eric de, Notes sur la loi du 22 prairial an II et la Grande Terreur, *Justice politique : la Terreur dans la Révolution française* dans *Etudes d'histoire du droit et des idées politiques*, Toulouse, Preses de l'Université des sciences sociales, p.69-80
150. MARTIN Jean-Clément, 2002, « Le temps des fondations », in Serge BERSTEIN et Michel WINOCK (dir.) ; *L'invention de la démocratie 1798-1914*, Paris, Seuil, p. 63-83
151. MEYER J W et ROWAN B, 1977, *Institutional Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony* dans *American Journal of Sociology*, LXXXIII, p. 340-363
152. LEMAY Edna Hindie, 1991 « Les révélations d'un dictionnaire : du nouveau sur la composition de l'Assemblée nationale constituante (1789-1791) », *Annales historiques de la Révolution française*, n°284, p.159-189
153. MONOD Gabriel, (1876), Du progrès des études historiques en France depuis le XVI<sup>ème</sup> siècle, *Revue historique*, Paris, n°1, rééd, n°518, avril-juin 1976
154. MOULIER Igor, 2006, L'histoire des savoirs, une voie vers l'interdisciplinarité, *EspacesTemps.net*, Actuel
155. NIZARD L, 1976, *Administration et société : planification et régulation bureaucratique* dans *Revue française de science politique*, numéro spécial « Administration et société », XXIII
156. OGILVIE Denise, 2008, Archives de la Nation, archives de l'Assemblée : Retour sur un "roman des origines", le règlement de l'assemblée, *De l'Ancien régime à l'Empire, mutations de l'Etat, avatars des archives*, BEC, p.145-162
157. OUTREY Amédée, 1953, *Sur la notion d'archives en France à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle* extrait de la *Revue historique de droit français et étranger*, n°2
158. OUTREY Amédée, 1955, *La législation révolutionnaire sur les archives, la loi du 7 septembre 1790*, Recueil Sirey, Paris
159. PALMER Douglas B ; 2000, *Armand-Gaston Camus : Censor ans Revolutionary*, communication présentée à Northeast. American Eighteenth-Century Studies Conference à Portland (USA)<sup>577</sup>

160. RAY Jean, 1939, La Révolution française et la pensée juridique : l'idée du règne de la loi, *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, T. 128, p. 364-393
161. SANTONI Pierre, 1989, Archives et violence. A propos de la loi du 7 messidor an II, *Archives et Révolution, création ou destruction ?*, La Gazette des archives, n°146-147, 3e et 4e trimestre, p.199-214
162. VILLERS R, 1970, *Cours d'histoire des institutions politiques et administratives du Moyen Age et des temps modernes (D.E.S.1969-1970)*, Paris, Les Cours de droits
163. WAHNICH Sophie, 2000, Produire des normes pendant la période révolutionnaire, émotions et actes de discours, COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence, ROBERT Cécile (dir), *La juridicisation du politique*, LGDJ, p.195-207

---

Je remercie M. Palmer de m'avoir communiqué sa communication qui n'a pas été publiée et de m'avoir autorisée à citer ce travail.